

المكتبة القانونية



البيروقراطية في الإدارة المحلية

الدكتور

محمد محمد عبد الوهاب

٢٠٠٤




دار الجامعة الجديدة للنشر

٣٨ ش سوتير - الأناضول - الإسكندرية ت : ٤٨٦٨٠٩٩

البيروقراطية فى الإدارة المحلية

الدكتور
محمد محمد عبد الوهاب

٢٠٠٤

 دار الجامعة الجديدة
٢٨ ش سوتير - الأزاريطة - ت، ١٩٠٩١ ٤٨٦٨

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

الحمد لله رب العالمين ، أحمده سبحانه وأستعينه وأستهديه وأستغفره وأتوب إليه وأسأله الهداية والتوفيق . وأصلى وأسلم على المبعوث رحمة للعالمين وهادياً للخلق أجمعين ميننا محمد صلى الله عليه وعلى آله وسلم ورضى الله عن أصحابه واتباعه ومن سار على هديه إلى يوم الدين .

أما بعد :

فهذا بحث هداني الله سبحانه وتعالى لكتابته عن أسباب تخلف الإدارة المحلية نتيجة لما لمسته وأحسست به ومارسته من خلال عملي بالإدارة المحلية منذ عام ١٩٧٧م حتى الآن وخلال هذه الفترة رأيت ومازلت أرى أن الإدارة المحلية مالم يلحقها تغيير في أسلوب العمل سوف تتردى وبخطى سريعة من السيئ الى الأسوء وتتخلف عن ركب الحضارة العالمية .

ويرجع ذلك إلي عدة أسباب لعل أهمها :

- = استخدام أساليب عفى عليها الزمن في تسيير مرافقها .
- = وجود أنماط من البيروقراطية الرديئة في أعمالها .
- = ضعف الرقابة على أعمالها .

١- التعريف بموضوع البحث :

يتناول موضوع البحث معنى البيروقراطية وأنماطها المختلفة والمعنى الأصلي الطيب والمعنى الآخر الرديء ، وكذلك أهم النظريات التي تعرضت للبيروقراطية وما وجه لهذه النظريات من نقد ، وصور هذه البيروقراطية في العصر القديم والعصر الحديث . والطرق التي يمكن التغلب بها على مشاكل البيروقراطية .

ثم ننقل بعد ذلك لتعريف الإدارة المحلية والتطور الذي طرأ على هذا النظام وبالأخص في مصر من العصر القديم حتى العصر الحديث والقوانين المتعاقبة التي تحكم الإدارة المحلية منذ عام ١٨٨٣ وحتى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذي أعطى للإدارة المحلية صلاحيات لم تكن من قبل .

أولاً : تعريف البيروقراطية :

لكي نعرف البيروقراطية يجب أولاً أن نعرف أصل هذه الكلمة ، فهي لوربية الأصل بمعنى Bureau * أى مكتب . وقد أخذت هذه الكلمة مدلولاً بمعنى تنظيم عمل الدولة عن طريق

المكاتب . أى تقسيم العمل فى الدولة عن طريق تخصيص وظائف متعددة يقوم بها أفراد هم الموظفون الذين يعطو بعضهم فوق بعض بشكل هرمى تكون قمته هو الرئيس الإدارى الأعلى وقاعدته عامة موظفى الدولة كلاً فى تخصص يتبع إدارة معينة ، وكل إدارة من هذه الإدارات لها رئيس مباشر . ويتم للتنظيم داخل هذه الإدارات وفقاً لقواعد عامة محددة منصوص عليها مسبقاً ، وهذه القواعد تسمى اللوائح، ويثبت عمل هذه الإدارة فى وثائق ومستندات مكتوبة

ولقد وضع العالم " ماكس فيبر " نظرية البيروقراطية على عكس ماتم التطبيق فيها فى الواقع حيث أراد أن يحدد للتنظيم الأمثل للأجهزة الإدارية فى الدولة الحديثة ، غير أن شدة التمسك الأعمى بقواعد وإجراءات العمل^(١) الإدارى والنظر إليها على أنها مقدسة ولا يجوز المساس بها كما لو كانت كتاب مقدس جعل من المستحيل للتكيف مع الواقع بعين مجردة ، بل جعل أعمال الإدارة تنصف بالجمود وعدم القدرة على الوصول إلى الغاية المرجوة. ومن هنا أصبح أسم البيروقراطية مقترن بعيوب الإدارة والجمود فى الوصول إلى الغاية والأهداف وكذلك أصبح اسم البيروقراطية هو المقابل للروتين المصلحى فى جميع إدارات الدولة ، وهو إخضاع العامل فى الإدارة للقواعد والإجراءات واللوائح وعدم إهتمامها بمقدرة العامل على التصرف فى الموقف غير المناسبة ومعالجتها وفقاً لمقتضيات الموقف فى حد ذاته . وهذا ما يطلق عليه عرفاً بين المتعاملين مع الإدارة من المواطنين بكلمة الروتين . حتى أن البعض من هؤلاء المواطنين أطلق مجازاً على بعض موظفى الدولة لفظ " عبد الروتين " وكم من أفلام سينمائية ومسلسلات تليفزيونية تظهر هذا النوع من الموظفين فى صورة نقد لما يدور فى بعض

(١) الإدارة العامة للدكتور / ملحد راغب الحلو طبعة ١٩٧٤ ص ٢ وما بعدها.

الإدارة العامة للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شوحا طبعة ١٩٨٣ ص ١٢ وما بعدها.

علم الإدارة العامة للدكتور / ملحد راغب الحلو والدكتور / إبراهيم عبد العزيز شوحا طبعة ١٩٨٦ ص ١٢ وما بعدها.

دواوين الدولة من جمود ومن ذلك على سبيل المثال : أن الدولة ممثلة في أشخاص من يديرون شئونها قامت برفع العديد من الدعاوى أمام المحاكم مطالبة بعض الأفراد بسداد مبالغ معينة هي من القلة التي لا تتناسب مع حتى رسوم التقاضي التي تدفعها الدولة في

قابل الحصول على هذا الحق وذلك وفقاً لما تقتضيه اللوائح والروتين المصطلحي . وفي النهاية قد

لا تحصل على هذه المبالغ وتضيق على الدولة هذه المبالغ المطالب بها وكذلك رسوم وإجراءات التقاضي بخلاف الوقت وبخلاف ضياع هبة الدولة .

ومثال آخر : حالة مواطن قام بإرسال حقائب سفره من الخارج على متن إحدى الطائرات ، وعندما وصل هو إلى مطار القاهرة وقام باتخاذ الإجراءات اللازمة للإفراج عن هذه الحقائب وجد أن موظف الإرسال قد أخطأ في كتابة أسم المرسل إليه محل أسم الشارع وأسم الشارع محل أسم المرسل إليه^(١)، أي بدلا من كتابة أسم المرسل إليه السيد / المهندس فلان . كتب أسم المرسل إليه

- المرسل إليه / عباس بن فرناس .

- العنوان / شارع المهندس / فلان . ورغم قيام هذا المواطن بشرح الموقف للموظف المختص وإفهامه أن عباس بن فرناس هذا قد مات من مئات السنين وأنه أطلق اسمه على الشارع الذي يقيم فيه وأن هذا معروف للعامة والخاصة إلا أن الموظف هذا أمام إجراءات الروتين والخوف من مخالفتها وقف جامداً لا يستطيع التحرك وليس لديه المرونة في الحركة ، واستمر تصحيح الأسم والعنوان شهوراً كثيرة حتى أن محتويات هذه الحقائب قد أصابها التلف في نهاية الأمر ، وقد تم الإفراج عنها بعد ذلك . لو أن هناك حرية حركة وديناميكية في إتخاذ الإجراء المناسب وفقاً لكل حالة على حدة ، ولولا وجود الروتين لما حدث ماحدث ولكن الموظف المختص تحرك بحرية وتفهم الوضع في النهاية يخرج المواطن لاعتنا الروتين وعبد الروتين من الموظفين الحكوميين^(٢).

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد راجب الطو طبعة ١٩٧٤ ص ٥ وما بعدها.

(٢) الإدارة العامة للدكتور / راجب الطو والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص ١٦.

مثال آخر يوضح مدى تحجر الأذهان في ظل البيروقراطية " الروتين " ومعاقبة المرؤوس وخروجه عن القواعد والإجراءات المعمول بها رغم حسن التصرف وتوفير الكثير من الجهد والمال للدولة ممثلة في المصلحة التي يعمل فيها هذا الموظف . وهي ان موظف يعمل في إدارة من إدارات الدولة قد أسند إليه عملية إستئجار سيارة لتقلات بعض العاملين بالإدارة التي يعمل بها بمبلغ ألف جنيه كل شهر . إلا ان تفكيره قد هداه إلى تخصيص هذا المبلغ كقسط لشراء سيارة . وفعلًا قام بشراء سيارة واحدة وبفع أقساط شهرية لهذه السيارة بمبلغ الألف جنيه التي كانت مخصصة لتأجير سيارة وبعد سداد جملة الأقساط المستحقة أصبحت السيارة ملكاً لجهة الإدارة التي يعمل بها . وقام برفع مذكرة للرئاسة التابع لها ، إلا انه فوجيء بإحالة إلى التحقيق وتوقيع الجزاء عليه لمخالفته اللوائح والتعليمات ، وذلك عقاباً له ولأمثاله ، رغم أنه قام بتحقيق مصلحة حقيقية لجهة الإدارة وعدم ترتيب أى ضرر على هذا التصرف الذي قام به . ومن هنا نجد أنه نتج عن ذلك شدة تمسك الموظفين بالروتين خشية المسؤولية والعقاب ، وحتى لو كانت هذه التصرفات تخالف المنطق والعقل ولعل ذلك يرجع لعدة أسباب منها:-

١ - تجلب الموظف للمسئولية وظهوره بمظهر من يحترم اللوائح والقوانين ، وحتى لا يتعرض للعقاب وعليه تطبيق هذه اللوائح كما هي تطبيقاً أعمى لأعمل لعقله فيها حتى ولو أدى ذلك إلى نتائج غير مقبولة . ويجد الموظف تشجيعاً من رؤسائه على ذلك ، والموظف بطبيعة لا يرغب بل يسعى بكل الطرق في إرضاء رؤسائه وكذلك عدم تعرضه للمسئولية والعقاب، وحتى يكون في مقدمة سلم الترقى . هذا بخلاف ما هو موجود في العمل الخاص والغير حكومي اى في ظل النظام الرأسمالي ، فهناك لا وجه للمقارنة ، فبينما الموظف في جهة الإدارة عبداً للروتين ، نجد قريبه في العمل الخاص يعمل فكره وجهده ويحاول ان يطور ويبتكر أفكاراً قد تؤدي في النهاية إلى تطوير للجهة التي يعمل بها وذلك لزيادة الإنتاج مع تخفيض التكاليف بالإمكانات المتاحة .

٢ - كسل الموظف وعدم رغبته في بذل أى جهد حيث ان ذلك لا يقابله تشجيع أو عائد يعود عليه بالنفع ، وهنا يتحرك بصورة آلية هي ايسر عليه من اعمال فكره وعقله^(١).

(١) الإدارة العامة للدكتور راجح الحلو والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ من ٢٠.

وفى هذا الشأن ذكر الأستاذ "مورو بيرجر" فى كتابه الشهير :

Bureaucracy and society in Modern Egypt

إن الموظف الحكومى فى كل مجتمع له صفات بيروقراطية معينة ويضرب مثالا على ذلك بأن الموظف الحكومى فى إنجلترا يعرف بالمحافظة والإتعال والإستقامة الدقيقة فى عمله ، وإن الموظف الحكومى الفرنسى يتميز بتأخير العمل ، فيجلس بين كداس الأوراق المختلفة ، ولكنه لايمسى أن يتناول من وقت لآخر بعض الطعام من درج فى أسفل المكتب اودع فيه غذائه.

أما الموظف الحكومى فى مصر فإنه يجلس إلى مكتبه بكامل ملابسه حتى المعطف ويضع معظم وقته فى قراءة الجريدة الصباحية ، ويتناول عدة فناجين من القهوة ، كما يميل إلى الأمر والنهى وإستدعاء الساعى لسبب ولغير سبب . وإن كان من المفروض أن يقضى كل موظف ست ساعات للعمل بالمكاتب الحكومية ، إلا أن الدراسات والتجارب أثبتت أن الواقع غير ذلك .

فهو يقضى أكثر من نصفها فى المحادثات العامة والمنازعات فى "شئون الثقافة وفى اللس لبعضهم البعض ، والواقع أن مظاهر البيروقراطية - تتغير إلا ببطء شديد فى كل الدول ، فقد قام أحد الكتاب الإنجليز منذ أكثر من قرن بوصف طريقة اداء الأعمال بالمكاتب الحكومية المصرية . ومن هذا الوصف يدرك الفرد لأول وهلة أنه لم تحدث تطورات كبيرة فى اداء الأعمال بالجهاز الحكومى بالرغم من التغيرات الجديدة التى حدثت فى الحياة الأقتصادية والإجتماعية والسياسية لهذا البلد . فيقول " جون باورنج Jone Baoring" أن الأعمال العامة فى مصر تودى فى ديوان أو مجلس يرأسه موظف كبير ، فيفتح الرسائل وتقرأ وتملأ الإجابات على الكتب المحيطين بالرئيس ، وفى بعض الأحيان تحدث مناقشات ولكن فى حدود معينة ، وقد تؤخذ آراء الموجودين فى الاعتبار ، ولكن الاعتبار الأول يكون دائما لراى الرئيس ، وفى الغالب لا يهتم الموجودون بالموضوعات التى تعرض عليهم بقدر الأهتمام بالمحافظة على علاقاتهم بالموظف الكبير ومحاولة إرضاء غروره بالموافقة على كل ما يبديه من ملاحظات وآراء .

وفى الحقيقة ان السمات التى تميز للموظف الحكومى ليست جزءاً
موروث ولكنها شىء يكتسبه من البيئة التى يعيش فيها داخل المكاتب
الحكومية ومن طريقة معاملة زملاءه ورؤساءه له .

معنى ذلك ان الجو الفاسد فى المصالح الحكومية يسبب فساد كل قادم
جديد فيها ، وبذلك اصبح فى الوسط الإدارى بالجهاز الحكومى فئتين من
الموظفين :

- فئة تعمل بأمانة ولها من المقدرة ما يمكنها من القيام بأعباء
الوظائف التى تشغلها .

- وفئة أخرى لا تعمل ولكن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة
ما يمكنها من أداء الواجبات الخاصة بوظائفها التى تشغلها ، وكأن الفئة
الثانية عالة على الفئة الأولى ، وكأن الفئة الأولى تقوم بجميع الواجبات
الخاصة بوظائفها وبوظائف الفئة الثانية . لذلك يكونون مرهقون
فيخطفون ويتعرضون للجزاء ، ولذلك يكون هناك مبرر لدى الرؤساء فى
تخطيهم فى الترقية وقصرها على الفئة الأخرى الخاملة التى لا تعمل
ولا تخطىء ، والتى يغفر أفرادها بقرابتهم وتبعيتهم لأصحاب النفوذ
ومن هنا تكون الترقية للمجاملة والمحسوبية .

ومن هنا نرى ان المسئولية عن نقى البيروقراطية وسوء إستخدام
السلطة لا يرجع فقط إلى إهمال

الحكومة وحدها أو إلى فساد رجالها ، بل يرجع أيضاً إلى خلق وضيمير
وفزائة افراد المجتمع وشعورهم بعظم الواجبات وضخامة المسئوليات الملقاة
عليهم . فالمشكلة التى تواجه مجتمعنا مشكلة اخلاق وتربية ومبادئ
والبيروقراطية لا تظهر فى الإدارة العامة فقط بل قد توجد فى المشروعات
الضخمة ذات الحجم الكبير^(١).

إن البيروقراطية هى التنظيم المنطقى للأعمال فى هيكل ضخم يودى
إلى تحقيق الكفاية فى ظل العمل الجماعى ، وفى ظل البيروقراطية تنخفض
إعتبارات العاطفة والإتصال الشخصى وتحول إلى التركيز على المسائل
المادية فى العمل ، كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح مع إهمال
الإعتبارات الشخصية . ومن سمات البيروقراطية هى الأنظمة الصارمة

(١) الإدارة العامة للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح الطهمة ٢٢٨٨ ١٩٧٨ ص ٦١ وما بعدها .

والقيود المفروضة على السلوك الفردي ، ورغم أنه من المستحيل الوصول إلى القرار أو الحل الأمثل إلا أن البيروقراطية ستقضي تماماً على تصرفات الأفراد وتجعلها أكثر ارتباطاً بالقواعد وبالنظم .

ويمكن تلخيص الظروف التي تؤدي إلى الشكل للبيروقراطي في الآتي:-

(أ) التخصص الدقيق : يعتبر التخصص الدقيق شرطاً أساسياً لوجود الشكل البيروقراطي في الإدارة ، ويقول البعض إن أصل البيروقراطية يتركز في الحاجة إلى مهارات عالية . وإذا تكرب إنسان في مجال معين ثم قام بتكرار تادية هذا العمل مرات ومرات سيصل هذا الإنسان في مجال عمله إلى أقصى درجة من درجات الاحتراف ٠٠٠ وبناء على ذلك يمكن القول إن البيروقراطية هي سبب للاحتراف ونتيجة له وتعطي للأعمال الروتينية الكثير من الأهمية أكثر مما تستحق .

(ب) الإطار القانوني : تتميز تصرفات الموظفون العموميون دائماً باللوائح والقوانين وغالباً ما تفرض القوانين جزاءات معينة على تصرفات الموظفين في تعاملهم مع الجمهور . ومعنى الارتباط باللوائح لا تعني أن الإدارة الحكومية مقيدة بلوائح معينة ولكن يعني أن عملها لا بد وأن يتمشى مع الضمانات القانونية القائمة ، وطالما أن الموظف العام يعمل في ظل القانون فلا بد وأن يكون فادراً على تصدير أعماله بواسطة القانون أو اللوائح الإدارية. ولكننا نخشى من أن يتمادي الموظف العام في التمسك بحرفية القانون وأن تحرف تصرفات الموظف العام لكي تقترب من الجمود.

وغالباً ما تصدر الإدارة رغبة في الإطمئنان على سير تنفيذ القوانين واللوائح مجموعة من^(١) الإجراءات قد تؤدي لأثر عكسي. فتقضي على السهولة في مبادرة العمل ونقل من الوفورات.

القيم والمعتقدات : يرتبط الموظفون العموميون الذين يديرون الجهاز البيروقراطي ببعض القيم والمعتقدات والآراء الموروثة أو المكتسبة من زملائهم. وينظر الموظف العام إلى العمل في الحكومة على أنه يرتبط به طيلة حياته، وهذا العمل أو المنصب قد ارتبط أيضاً بقرار من السلطة يمنحها له هذا المركز أو المنصب.

(١) الإدارة العامة للدكتور/ عادل حسن والدكتور / مصطفى زهير ص ١٧٧ دار النهضة العربية بيروت طبعة ١٩٧٦.

نظرية البيروقراطية للعالم "ماكس ويبر" Max Weber

قدم ماكس ويبر للخصائص المميزة للبيروقراطية كما يلي^(١) :

أولاً : توزيع أنواع النشاط العادية اللازمة للتنظيم على الأفراد المتخصصين. إن التخصص الدقيق للعمل قد مكن من إستخدام الخبراء المتخصصين في كل مركز وأصبح كل فرد منهم مسئولاً عن الأداء الفعال للنشاط الذي يزاوله. لقد أصبح هذا التخصص الدقيق جزءاً من حياتنا الإجتماعية والإقتصادية والتي أضحت من الظواهر الحديثة.

ثانياً : يتبع التنظيم للبيروقراطي الشكل الهرمي "الهيراركية" وهذا يعني أن كل فرد في التنظيم هو رقابة وإشراف الرئيسي الأعلى منه، وكل مسئول داخل التنظيم يكون محاسباً أمام رئيسه عن الإنجازات التي حققها مرسومه وعن قراراتهم وتصرفاتهم، بالإضافة إلى قراراته وتصرفاته.

ولكي يتمكن من مباشرة سلطته عليهم، فإنه يملك أن يصدر إليهم للتوجيهات والأوامر، وعلي المرعوسين إطاعة هذه الأوامر، وتكون هذه السلطة محددة بنقطة وموجهة وفق العمليات الرسمية .

ثالثاً : تحكم العمليات بواسطة نظام من اللوائح المحددة وتتضمن أيضاً التطبيق في ظل معينة. ولقد قام هذا النظام لكي يؤكد النمطية في طريقة أداء كل عملية بصرف النظر عن عدد الأفراد المرتبطين بهذا العمل والتنسيق الضروري بين المهام المختلفة. ومعنى ذلك تحدد القواعد واللوائح مسئولية كل فرد في التنظيم وتنظيم العلاقات بين الموظفين، وهذا لا يعني أن المهام البيروقراطية هي بالضرورة سهلة روتينية.

رابعاً : يباشر الموظف العام عمله بروح من التصرف الرسمي غير الشخصي، ومعنى ذلك أن هناك مستويات رشيدة هي التي تحكم لعمليات دون تدخل الاعتبارات الشخصية. أن الفصل بين العمل الرسمي يعتبر من ضروريات تحقيق الكفاءة.

خامساً : يعتمد التعيين في الإدارة البيروقراطية أساساً على المؤهلات الفنية، وهناك نظام الترفه حسب الأهمية أو الكفاءة أو كليهما. وسوف تشجع هذه السياسات الخاصة بالترقية من الولاء تجاه السطيم، وسوف يدفع هذا الولاء العاملين أن يقدموا جهداً أكبر لتحقيق أكبر مصلحة للتنظيم.

^(١) Peter M. Blau Bureaucrac, in Modern Society 1964 P. 28.

سلباً : سوف توضح التجارب أن الشكل البيروقراطي من التنظيم أهل لكي يصل إلي أقصى درجة من الكفاءة، وعند مقارنة التنظيم البيروقراطي مع أشكال أخرى من التنظيمات منجد أنه من الممكن أن تغلب البيروقراطية علي بعض للمشاكل التنظيمية^(١).

ويعمل الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية ويتمتعون بالسلطة التي تمكنهم من القيام بالالتزامات الوظيفية وذلك في ظل السلطة الشرعية في التنظيم البيروقراطي وفقاً للمبادئ الآتية :

(١) يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية ويتمتعون بالسلطة التي تمكنهم من القيام بالالتزامات الوظيفية.

(٢) يوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم منترج "هيراركي".

(٣) يحدد لكل مكتب درجة من الكفاءة يلتزم ببلوغها.

(٤) يعين بالمكاتب الرسمية للموظفون عن طريق الاختيار السليم.

(٥) يختار المرشحون وفق الأسس الفنية وعن طريق الاختبارات أو الاكتفاء بالمؤهلات العلمية أو للتدريب العلمي، ويعني هذا أن الاختيار يتم بالتعيين وليس بالانتخاب.

(٦) يكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابتة ، وفي كثير من الحالات لهم معاشات في نهاية الخدمة ، ولالإدارة الحق في إنهاء خدمة احدهم ، وللموظف من ناحية أخرى حق الإستقالة. ويتدرج المرتب حسب الدرجة في الهراركية ، ويختلف للمرتب بإختلاف مسئولية الوظيفة واحتياجات شاغل الوظيفة .

(٧) يحصل الموظف على الترقية حسب الأقدمية أو الكفاءة أو بالأثنين معاً ، وتعتمد الترقية على رأى الرؤساء والمشرفين .

(٨) ينظر إلى عمل الموظف على أنه الوحيد أي أنه لا يعمل في الخارج ، وإذا أعطى الإذن للعمل في الخارج يكون عمله للحكومي هو الأساس .

(١) Peter M. Blau Bureaucracy in Modern Society 1964 P. P 18-27.

(٩) يخضع الموظف العمومى للحساب العام وتفرض عليه انظمة الرقابة .

ويمكن تطبيق هذا الشكل من التنظيم البيروقراطى فى ميادين كثيرة وفقاً للمبادئ الآتية :-

(أ) يمكن مباشرة السلطة البيروقراطية فى اتقى اشكالها إذا قامت على اساس التعيين ، ولا يمكن شغل المراكز او المناصب البيروقراطية عن طريق الانتخاب حيث ان الانتخاب يجعل من الصعب استتباب نظام العمل .

(ب) يتم التعيين عن طريق التعاقد والذي يمكن من الاختيار الحر ، وهذا مبدأ هام فى البيروقراطية الحديثة .

(ج) تزداد أهمية المؤهلات الفنية فى التنظيم البيروقراطى بشكل واضح ، حيث يحتاج الموظف للعمومى إلى المعرفة الفنية رغم أن هذا يمكن اكتسابه عن طريق الخبرة أكثر من التدريب للرسمى .

(د) يحصل الموظف للرسمى على عائد فى شكل مرتب ثابت .

(هـ) يعتبر مبدأ للفصل بين الموظف وبين ملكية عوامل الإنتاج من المبادئ المعترف بها سواء فى إدارة الأعمال او الإدارة العامة .

ولقد أوجز " ويبر Weber " الاعتبارات الأساسية للرقابة على التنظيم البيروقراطى فى الآتى :-

١ - التشديد فى شروط التعيين بشرط الحصول على الكفايات الفنية .

٢ - الأهتمام الكبير بشئون تدريب العاملين من الناحية الفنية ولابد وان تتطور برامج التدريب لكى تصل إلى متطلبات العصر .

٣ - التأكيد على المعاملة الرسمية دون تحيز او محسوبية ومباشرة لروءساء لمهامهم الأمرافية والرقابية وفقاً للأصول العلمية دون النظر إلى الاعتبارات الشخصية . وكل فرد داخل التنظيم البيروقراطى يجب أن تكون معاملته هى نفس معاملة الآخرين فى ظل المواقف المتشابهة .

التطبيق على نظرية " ماكس وبيير Max Weber " .

إن الكفاية فى البيروقراطية هى النتيجة المنطقية لكل المقومات والخصائص التى قدمها " وبيير Weber - " فى نظريته عن البيروقراطية ، ذلك لأن الفرد لى يعمل بكفاءة لابد وأن يملك الخبرات والمهارات ثم يطبقها ويستخدمها بطريقة رشيدة .

لما بالنسبة للتنظيم ، فلكى يصل إلى الكفاية المطلوبة ، يتطلب الأمر أكثر من هذا ، وهو أنه يجب أن يتوافر فى كل من أعضائها صفات الخبير لى يودى العمل المطلوب منه وهذا هو هدف

التخصص وأساس الإستخدام والتعيين عن طريق المؤهلات الفنية .

وبالنسبة للفرد داخل التنظيم ، فقد يمنعه التخير الشخصى من أن يصل إلى القرارات الرشيدة ، ولكى نضمن الرشد فى إتخاذ القرارات فلا بد من إقامة نظام من القواعد والتعليمات وعن طريق إحكام الرقابة داخل الهيكلية . علاوة على ذلك فإن السياسات التى توفر للأفراد الشعور بالأمان والطمأنينة وضمان الترقية بطريقة تلقائية نتيجة آدائهم للعمل المطلوب منهم .

وقد يؤثر هذا على حماسهم فى أن يتقدموا بأفكارهم الجديدة لو اخترعات جديدة . وإذا كان الأمر يقتصر على إطاعة النظام والقواعد واللوائح فسوف يركز العاملون اهتمامهم على أداء العمل دون أن تتوافر البواعث لتقديم أية جهود إضافية .

ولا يمكن تصور أن يعمل التنظيم البيروقراطى داخل هيكل محدد أو هيكل مثالى كما يتصورها

" وبيير Weber " حيث لا ينتظر استمرار التنظيم وفق التنظيم الرسمى ولكنه غالباً مايشكل لى يأخذ نطاقاً جديداً ، طالما كانت الظروف الداخلية للتنظيم والظروف المحيطة به تتغير ويحتمل أن تظهر مشاكل جديدة قد يضطر إمامها أعضاء التنظيم أن يتخذوا بعض الإجراءات والقواعد الجديدة وفى أحيان أخرى يحولون العلاقات الإجتماعية قربالتالى يتغير الهيكل التنظيمى . وسوف تظهر مشاكل البيروقراطية عند تغيير هياكل التنظيم وعند تغيير العلاقات .

يحاول الموظف البيروقراطى أن يعوق التغيير ولا يشجع عليه وذلك لأن هذا التغيير يعنى تغير الطرق والأساليب التى يكون قد تعود عليها

وتصبح المشكلة الإدارية هي في كيفية التوفيق بين هذه الاتجاهات . ولقد حاولت حركة الإدارة العلمية أن تصل بالإنتاج الصناعي إلى درجة كبيرة من الكفاية عن طريق تطبيق أحسن طرق وأساليب الإنتاج الحديثة ، ولقد قال أحد الكتاب ^(١) "لقد نجح رجال الإدارة العلمية في توضيح الإجراءات التي تحقق الكفاية دون أن يضمنوا أن تحصل هذه الإجراءات على رضا وقبول العمال " وقد كان فشلهم في هذا يرجع إلى تأكيدهم على أهمية انظمة الحوافز ودفع الأجور على اعتبار أن المصالح الاقتصادية وحدها هي التي تحكم سلوك العاملين وفي نفس الوقت أهملت الاعتبارات الاجتماعية .

إن التنظيم وفق الاعتبارات الفنية الرشيدة وحدها هو إجراء او طريقة غير كافية ذلك لأنها تهمل الاعتبارات غير الرشيدة في السلوك الاجتماعي .

قد تخلق التغيرات الخارجية الكثير من المشاكل الإدارية ، وقد تخلق الطرق التي تستخدم للتغلب على هذه المشاكل مشاكل جديدة وهكذا .

وإذا لم يكن لأعضاء التنظيم الدافع لمواجهة مشاكل العمل التي تظهر تبعاً فسوف يؤثر هذا على الكفاية المطلوبة . لا يمكن ضمان الكفاية في الأداء عن طريق الأساليب الرسمية حيث تتحكم في سلوك الفرد بعض الفرائز والعواطف منها القلق والشعور بعدم الأمان والتي غالباً ما تظهر بين الطبقات الدنيا من العاملين في الهيروكرية البيروقراطية ^(٢) .

وقد تقل العلاقات للشخصية غير الرسمية من الشعور بالقلق ، ولكن طالما يوجد بعض الرؤساء البيروقراطيين داخل التنظيم سيحاولون تنمية بعض أنواع من السلوك ويحاولون إشاعته بين العاملين في التنظيم . ولا يمكن أن تخضع قضية الكفاية الإدارية إذا أهملت قيمة العلاقات التي تسود بين العاملين في التنظيم ، لذلك لابد من العمل على خلق ظروف داخل التنظيم تؤدي إلى العلاقات غير الرسمية ، ونتيجة لكل هذه الظروف يجب مراجعة هيكل البيروقراطية ، فبدلاً من النظر إلى البيروقراطية على أنها نظام إداري له بعض الخصائص والمميزات ، ننظر إلى البيروقراطية بأسلوب آخر غير النموذج المثالي الذي قدمه " ويبير " Weber . ومن هنا يمكن تعريف البيروقراطية بالآتي :

^(١) Wilbert E. Moore Industrial Relations and the Social order.

^(٢) علم الإدارة العامة - للدكتور / ماجد راجب الطو - طبعة ١٩٨٦ - دار المطبوعات الجامعية.

" البيروقراطية هي تنظيم يؤدي إلى الوصول بالكفاية الإدارية إلى أقصى درجة ، أو لها أسلوب لتنظيم السلوك الإجتماعي للأفراد لتحقيق الكفاية الإدارية " .

وبناء على ذلك لابد من تركيز الدراسة على كيفية إزالة العوائق من طريق الأداء الفعال ، وهذا لا يمكن تحقيقه عن طريق الإجراءات الصارمة ولكن عن طريق خلق الظروف المناسبة لتحقيق التقدم في التنظيم ، ولخلق مثل هذا الهيكل " التوازن الذاتي " للبيروقراطية لابد وان يشجع اعضاء التنظيم على مواجهة المشاكل ولكتشاف احسن للحلول او الطرق لتحقيق النتائج ، وهذا يتطلب بعض الإجراءات غير الرسمية والتي منها :-

أولاً على يباشر اعضاء التنظيم مسؤولياتهم في الكشف عن الطريق الجديد لحل المشاكل لابد من تهيئة الضمانات امام الوظيفة التي يشغلونها .

اما القول بأن الشعور بالأمان والطمأنينة قد يقضى على اللباث على العمل ، فهو قول غير سليم ..

ثانياً : لابد وان يشعر العاملون بالحرية في التحرك وفي التصرف ، وفي نفس الوقت لابد وان يكونوا مقيدين إلى حد ما ببعض اللوائح والإجراءات في أداء العمل . وعندما يكون العامل مسئولاً

عن أداء العمل المكلف به فهو غير مجبر على الإلتزام ببعض الإجراءات الروتينية الجامدة ، ولابد وان يكون له صوت مسموع في تحديد المستويات الخاصة بالأداء والتي تحكم طريقة الأداء .

ولقد ساعد التقدم للتكنولوجيا على التخلص من الكثير من العمل الروتيني الذي لا يفخر به العامل .

ثالثاً : ان يشعر الفرد في التنظيم الذي يعمل وفق مسؤوليات محددة او الذي يكون عمله محدداً بطريقة جامدة بأى قلق او اضطراب ، إلا ان تحديد المسؤولية بقصد الوصول إلى كفاية الأداء بالنسبة للأعمال والمهام المعقدة سوف يخلق القلق . ان الحرية التي تعطى للعامل كي يتصرف بطريقة تلقائية بقصد الوصول إلى نتائج سليمة سوف تجعل العمل محبباً إلى نفسه رغم مانثيره من مشاكل بصدد إتخاذ القرارات والتي تتأثر بطريقة التفكير وتؤثر في الأداء للفعال للمهام .

إلا أن العمل الجماعي والتفكير الجماعي سوف يخفض من اسباب القلق ويؤدي إلى الوصول لأساليب جديدة ونتائج سليمة تزيد من كفاية الأداء^(١) .

رابعاً : قد يشعر العاملون بالتعارض بين مصالحهم وبين مصلحة التنظيم .

فمثلاً قد يفكر العمال في تقييد الإنتاج بقصد حماية أنفسهم وحماية مصالحهم الاقتصادية في حالة احتمال التخلص من بعض العمال ، عندما يشعر العمال بأن الأداء المثالي للمهام سيؤدي إلى زيادة الإنتاج وبالتالي احتمال التخلص من بعضهم ، فسوف يتفوقون على تخفيض الإنتاج .

إن السبب في هذا التخوف هو التعارض الموجود بين مصلحة الأداء التي تنلخص في تخفيض التكلفة وبين مصلحة العاملين وهي زيادة دخلهم ، وهذا التعارض يصعب التغلب عليه عن طريق تدعيم العلاقات الإنسانية ، ولكن يمكن تجنب بعض آثاره عن طريق توزيع السلطة .

ويلاحظ أن رجال الإدارة العامة بخلاف رجال إدارة الأعمال ، يقومون بالرقابة فقط على طريقة الأداء وليس لهم يد في تحديد شروط الاستخدام أو الظروف الخاصة بالعمل حيث تتحدد شروط الاستخدام وظروف العمل والمزبئات والأجور وشروط للترقية عن طريق اللوائح الحكومية .

والتعارض الذي قد يظهر بين الموظف العام وبين رئيسه هو في طريقة الأداء وليس في شروط الاستخدام والتعيين أو المرتب أو الترقية^(٢) .

إن لن يؤثر التعارض بينهما في العلاقات بل على العكس ستجد اتحاداً بين العاملين وبين الإدارة بسبب المصلحة المشتركة التي يصونها للقانون .

خامساً : إن للتمطية المطلوبة لتحقيق الأداء المنسق قد تقيد من الدوافع الذاتية ، وتظهر هذه الحالة عندما تكون إجراءات العمل نمطية بشكل تفصيلي ، ولكن ليس ثمة حاجة إلى هذه التعليمات الصارمة إلا إذا لم يكن أعضاء التنظيم على مستوى الكفاءة لمباشرة الوظائف الهامة على مستوى المسؤولية . إن تقييم الأداء على أساس من النتائج والمقاييس المفروض أن يصل إليها العاملون سوف تشجع العمل وتشجع الدوافع ، وفي هذه الحالة

(١) نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق - الطبعة الأولى - للدكتور / محمد صلاح الدين عبد البديع السيد - طبعة ١٩٩٦ - دار النهضة العربية.

(٢) الرقابة القضائية علي ش رعية الجزاءات الإدارية العامة- للدكتور / محمد باهي أبو يونس طبعة ٢٠٠٠ . دار الجامعة لجديدة للنشر

تؤكد على النمطية الضرورية للعمل أو الأداء البيروقراطي الفعال . وإذا امكن مواجهة الظروف الخمسة السابقة ، سوف يحدث التوازن المطلوب داخل التنظيم ، وسوف يحرر هذا التوازن المدير من ضرورة مواجهة كل هذه المشاكل بحيث يمكن ان يتبقى له الوقت لكي يباشر غيرها من المسؤوليات .

إن الإدارة البيروقراطية سوف تعرض ظروف الأداء المثالي إلى الكثير من الخطر ، ذلك لأن التخفيضات الضرورية في عدد العاملين سوف تخلق الشعور بعدم الأمان رغم السياسات الموضوعة لحماية الأفراد . إن المهمة الشاقة التي تقع على عاتق الإدارى الذى يعمل في مثل هذه الظروف هى ان يراقب عن كثب هذه الظروف المحيطة ، وإلا سوف يعرض البيروقراطية إلى مشاكل عديدة .

صور البيروقراطية في بعض الدول القديمة والمعاصرة :

عرف نظام الوظيفة العامة منذ عهود بعيدة ، فقد دعت الحاجة في الجول القديمة إلى إستخدام اعداد كبيرة من الموظفين لتنظيم عمليات الرى والصرف وجباية الضرائب وما إلى ذلك ، خاصة وإن تلك الدول كان لقتصادها يعتمد على الزراعة .

وسوف نلقى الضوء فى عجالة عن هذا النظام فى مصر القديمة والصين واليونان وروما^(١).

أولاً : البيروقراطية فى مصر الفرعونية :

منذ أكثر من خمسة آلاف سنة مضت كان يوجد فى مصر الفرعونية حكومات محلية تعمل كوحدات إدارية فى الأقاليم المختلفة وتتبع حكومه مركزية واحدة يرأسها فرعون (أى ملك)

وكانت تتركز فى يد فرعون جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، ولى فرعون فى السلطة والنفوذ الوزير الأول الذى يشرف على عدد من المصالح الكبيرة ، كالخزينة والزراعة والمعابد وما إلى ذلك . وكان يعمل فى الإدارة الحكومية ثلاث فئات ، فئة الإدارة العليا ويختارها او يختار أفرادها من ملاك الأرضى الإقطاعيين ، وفئة الموظفين ويختارون من افراد

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن والدكتور / مصطفى زهير ص ١٥٣ دار النهضة العربية
ربروت ١٩٧٦ .

الطبقة الوسطى ممن لهم القدر المطلوب من الثقافة والخبرة ، وفئة العمال وكانوا من افراد الطبقة الدنيا او من العبيد .

وبصفة عامة كانت الدولة تعتمد في تسيير اعمالها على الأفراد الذين يعملون طول الوقت ، لذلك كانوا - فيما عدا العبيد - يعاملون كموظفين دائمين ، فيتقاضون مرتباتهم كل فترة دورية ، ويتوقف مقدارها على كمية ونوع الواجبات والمسئوليات الخاصة بالوظيفة . هذا بالإضافة إلى بعض المكافآت التشجيعية - سواء نقدية او عينية - التي كان يمنحها فرعون إلى المجتهدين والأمناء منهم كحوافز تشجيعية لهم .

وبالنسبة لنظام الترقى فقد كان هناك نظام محدد في كل مصلحة ، كما كان الهيكل التنظيمي لها يأخذ شكلاً هرمياً ، ولم تكن تعطى إلا لمن يثبت جدارة في تحمل مسئوليات العمل ، لذلك كان التقرير الذي يكتبه الرؤساء عن المرؤسين هو الاساس في المفاضلة بين الافراد .

ثانياً : البيروقراطية في الصين القديمة :

قامت منذ حوالي أربعة آلاف سنة في الصين حضارة عريقة صاحبها نظم إدارية لها صفات معينة ، وكان في ذلك الوقت في الصين اجهزة إدارية منظمة يشرف عليها تسع وزراء يرأسهم الإمبراطور ، ومهمة كل جهاز تنفيذ خطة عامة معينة في مجال عمله ، زراعة ، تعليم ، قضاء وغيرها ، و كان لازماً تزويد كل منها بعدد كبير من الموظفين .و نظام التعيين والترقى في هذه الوظائف يعتمد اساساً على عدة اختبارات تعقد للأفراد .و للوظيفة مكانة كبيرة في المجتمع ، حيث يتمتع من يشغلها بمركز إجتماعي كبير ، لذلك كانت محط انظار لفئة المثقفة من الشعب ، غير ان نظام الدراسة وبالتالي نظام الاختبارات كان يعتمد على كشف القدرات الطبيعية للفرد كقوة الذاكرة وملكة الابتكار ومدى تمكنه في الدراسات الأدبية ، لذلك فلان العاملين بهذه الأجهزة لم يكونوا على الدرجة المطلوبة من الكفاءة . لذلك كان يتصف النظام الإداري بالجمود وعدم المرونة ^(١).

ثالثاً : البيروقراطية في الدولة الإغريقية :

لم تكن شئون الدولة الإغريقية معقدة بل تميزت المدينة اليونانية منذ حوالي ٢٥٠٠ سنة بالبساطة ، ولم تكن هناك فصل بين السلطات الثلاث - التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية . بل كانت إدارة

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن، الدكتور/ مصطفى زهير ص ١٥٥ دار النهضة العربية بيروت ١٩٧٦.

هذه المدن تترك لفئة ينتخبها افراد الشعب لفترة معينة لمزولة هذه السلطات مجتمعة ، ولم يكن يصرف لهم مرتبات ، لذلك لم يكن هناك نظام توظيف بالمعنى العلمى المفهوم .

ولقد اتسم النظام الإدارى الذى كانت تخضع له هذه المدن بالطابع الجماعى ، فكان الشعب ينتخب مجلس يتكون من خمسمائة عضو لمزولة هذه السلطات ، كما كان ينتخب لجان تتكون كل منها فى الغالب من عشرة أعضاء ، حيث كان يمثل كل عضو منهم عشيرة او اسرة معينة لمزولة السلطات التنفيذية وذلك دون التقيد بمؤهلات او خبرات معينة تتناسب مع الأعمال التى كانت توكل إليهم ، فلم يكن هناك إهتمام بالكفاية الإدارية للأجهزة للحكومية بقدر الإهتمام بكونها متجارية مع الشعب^(١).

رابعاً : البيروقراطية فى الأمبراطورية الرومانية :

لم تكن الأجهزة للحكومية فى الأمبراطورية الرومانية على درجة من الكفاية بل كانت لها السمة الأوتوقراطية ذات الطابع الثابت .

فكان تعيين الموظفين بقرار إمبراطورى بعد أخذ رأى رئيس الإدارة المختص ، وكان الأساس فى التعيين هو للورثة او شراء الوظيفة من الغير ، وفور تعيين الفرد عليه ان ينظم فى حلقات تدريبية تابعة للإدارة التى عين فيها ، وكان نظام التدريب ينقسم إلى نوعين أحدهما خاص بالتقافات الإدارية العامة ويعطى للمستويات العليا من الموظفين .

والآخر خاص بالأعمال الروتينية ويعطى لصغار الموظفين ، وكانت الثقافة القانونية شرطاً أساسياً لمن يعين بالوظائف العليا ، وكانت الأكاديمية هى الأساس فى نظام الترقية المعمول به ، غير ان المحسوبية والوساطة كانا لهما أيضاً إعتبار كبير فيه .

ويسبب على هذا النظام بصفة عامة انخفاض كفايته بسبب عدم وجود الديمقراطية وبسبب عدم وجود الرابط والتتسيق بين أعمال الإدارات المختلفة بالدولة ، نصف إلى ذلك ان كثير من الأنشطة كالنشاط الإقتصادى مثلاً لم تكن من مسئوليات الإدارة للحكومية .

خامساً : البيروقراطية فى الدول الأوروبية :

ساد أوروبا خلال العصور الوسطى نظام الأقطاع ، حيث كان كل أمير يمتلك قطعة من الدولة تسمى مقاطعة وينفرد بإدارتها ، فكان يختار بنفسه

(١) فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والثقافية - الدكتور / محمود السقل - طبعة ١٩٧٨. دار الفكر العربى.

من يبتق فيهم من اقتباعه لمساعدته في الإدارة ، وكان لهؤلاء المستشارين الحق في اختيار من يعاونهم .

لذلك اقتصر شغل الوظائف على المعارف والأصفاء ، كما كانت تباع لمن يدفع الأكثر ، ومن يشتريها له الحق في توريثها لأبناءه من بعده أو بيعها واسترداد مائده ثمناً لها ^(١) .

وكان للطابع العام أن يبتز الموظف أموال الرعية إما بشكل غرامات أو إتاولت أو ضرائب مبالغ فيها بهدف جمع الجزء الأكبر من الأموال التي دفعها ، وقد يكون أكثر منها وذلك ثمن للوظيفة .

وحيث كان هذا للنظام يعتبر مورداً مالياً للأمرأ واتباعهم ، لذلك بالغوا في إنشاء الوظائف عن طريق تفتيتها مما أدى إلى تضخم إعداد الموظفين دون حاجة حقيقية لخدمتهم.

حيث أن الوظيفة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا قد تأثرت بالثقافة القانونية الرومانية سوف نستعرض ذلك فيما يلي :-
(١) الليبروقراطية في ألمانيا :

كانت ألمانيا السباقة في وضع أساليب سليمة لإختيار الموظفين بين الدول الأوروبية، فبدأ من القرن السادس عشر بدأت الدولة تتحول عن نظام الإقطاعيات وتتحول إلى نظام الإدارة العامة وأصبح الموظفون العاملون بالإقطاعيات موظفون محليون يعملون بالوظائف المدنية، والعسكرية في الدولة.

وقد أحتلت طبقة النبلاء المستويات العليا من الوظائف بل واحتكرتها لها بصفة خاصة وتركت للطبقة الوسطى المستويات التالية منها. وكان يشترط فيمن يرشح منهم للوظائف العامة أن ينتمي إلى أسرة عريقة أو طائفة المسيحيين البروستانت، أما بالنسبة للطبقة الدنيا فلم يكن لأفرادها أي فرصة لشغل الوظائف العامة بالدولة وذلك لعدم مقدرتهم المالية علي الإلتحاق بالمعاهد والمدارس القانونية. وقد كان النظام الروماني نظاماً أتوقراطي أي بمعنى المركزية، لذلك اتجه الموظفون وثقافتهم قانونية رومانية إلى النزعة المركزية الشديدة، ونتيجة لذلك تحولت الليبروقراطية عن الطابع المحلي واتجهت إلى المركزية في القرن السابع عشر، وكانت السلطة مركزة في

(١) الإدارة العامة للدكتور / عادل حسن والدكتور / مصطفى زهير من ١٧٠ دار النهضة العربية بيروت ١٩٦٦ .

الإمبراطور وحكومته المركزية، فقد اتخذت المركزية وسيلة لتوحيد المقاطعات وكانت شئون الدولة في النهاية من الناحية الإدارية تؤول إلى الإمبراطور بإعتباره المفكر والمخطط الأول للسياسة العامة في مختلف المجالات.

وكانت صفات الإدارة في ذلك الوقت هي الانتظام وارتفاع الكفاءة، ولكنها اتصفت بالصرامة في الرقابة على العاملين إلى حد أن وصلت لمرحلة التجسس على العاملين، كما نظمت أجازاتهم وحظر عليهم العمل للغير أو قبول الهدايا أو شراء ممتلكات الدولة أو الإقامة بعيداً عن مقر عملهم. كما انشئ لكل موظف ملف تودع فيه جميع المستندات المتعلقة به ، كما وضعت قواعد لإختيار الموظفين على أساس الكفاءة واخذ بنظام الإختبارات في كل من التعيين والترقية .

واتصفت الإدارة العامة في ذلك الوقت بطابعين ، أحدهما عسكري والآخر مركزي ، وإن كان هذان الطابعان يعتبران من عوامل قوة الإدارة في ذلك الوقت ، إلا أنهما اعتبرا من عوامل ضعفها وفشلها فيما بعد .

إن التزام الإدارة بهذه النظم الجامدة جعلها عاجزة عن ملاحقة التطور الذى حدث فى المجتمع وذلك لعدم مرونتها وتكيفها للتغيرات الاجتماعية والإقتصادية التى حدثت نتيجة للتغيرات السياسية والثقافية والتكنولوجية .

كما أن قيام الثورة الفرنسية وما أتت به من أفكار متعلقة بالفردية والحماية القانونية والديمقراطية كانت من العوامل التى ساعدت على إنهيار هذا النظام فى ألمانيا " حيث فرنسا مجاورة لألمانيا "

ولقد تعرضت هذه البيروقراطية خلال القرن التاسع عشر لنقد شديد وأصبحت الثقافة القانونية وحدها لا تتناسب مع مهمة ونشاط الدولة خاصة بعد أن بدأت تتحول من الزراعة إلى الصناعة .

ولقد تطور مفهوم الوظيفة العامة إلى خدمة للشعب بدلاً من خدمة الحاكم ، وأستلزم هذا المفهوم الجديد ضرورة تجاوب الوظيفة العامة مع مطالب وحاجات افراد الشعب .

وبدخول ألمانيا فى الصناعة بدأت الدولة فى توسيع نشاطها وأصبحت الثقافة القانونية غير كافية لقيام الموظفين بأعباء وظائفهم ، لذلك بدأت الدولة

تزود موظفيها بالدراسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية بالإضافة إلى الدراسات القانونية .

وبعد هزيمة ألمانيا في الحرب العالمية الأولى وقيام النظام الجمهوري فيها ، عدل نظام التوظيف بحيث أصبح يشمل جميع فئات الشعب بغض النظر عن مراكزهم الاجتماعية .

وبعد هزيمتها مرة أخرى في الحرب العلمية الثانية بدأت الحكومة في إجراء إصلاح وظيفي ووضعت الأسس التالية :-

□ المساواة بين أفراد الشعب في التعيين بالوظائف العامة على أساس الكفاءة المطلقة .

□ الإعلان عن الوظائف الشاغرة حتى يتقدم لها من يرى في نفسه الصلاحية الكافية لشغلها .

□ إقتصار التدريب القانوني على الأفراد الذين يرشحون لشغل وظائف تتطلب واجباتها ومسئولياتها الأمام العميق بالدراسات القانونية .

□ إنشاء جهاز مستقل لوضع النظم الخاصة بالوظائف العامة والموظفين .

غير أن الأسلوب الذي تعرض له أفراد الشعب من ضغط وأزهاب من شاغلي الوظائف العامة في القرون السابقة لم يغير من نظرتهم العدائية نحو الموظفين ، والثابت أن للبيروقراطية الألمانية النظامين العسكري والمركزي ، جذور عميقة في نفوس كل من الموظفين وأفراد الشعب ، بحيث يصعب تغييرها في وقت قصير ، هذا بالرغم من الجهود الإصلاحية التي تبذل .

والنتيجة أن تطورها سيكون بطيئاً ، وقد يحتاج إلى عدد كبير من السنوات .

(١) البيروقراطية في فرنسا :

بسبب تغلغل النفوذ القطاعي في فرنسا بدرجة أكبر مما كان عليه في الدول الأوروبية الأخرى ، أصبحت فرنسا مهداً للمركزية الإدارية ، حيث في الفترة ما بين القرن الثاني عشر والقرن السادس عشر استخدم ملوك فرنسا المركزية كأسلوب فعال في القضاء على ذلك الإقطاع ، فبعد أن قضت الملكية على الإقطاع وتمت لها الوحدة السياسية واستخدمت الأسلوب

المركزي في تحقيق الوحدة الإدارية وذلك عن طريق تعيين رقباء يقومون بدور الحكام في الأقاليم وهم موظفون إداريون اعطيت لهم سلطات كبيرة في تصريف الأمور المحلية للأقليم فيما يتعلق بالأمور الإدارية المختلفة كالضرائب والتجارة والصناعة والأمن والقضاء .

وقد استخدم هؤلاء الموظفين كأداة لمكافحة نزاعات الاستقلال المحلي والرجوع إلى نظام الاقطاع، لذلك اعطيت لهم السلطات الكافية للتدخل في الشؤون التي قد تؤدي إلى وجود تمرد محلي على الحكومة المركزية ، وحتى لا يمتد نفوذهم إلى مستوى النفوذ الذي كان لأمرء الاقطاع ، وقد عمد الملوك إلى اختيارهم من أبناء الطبقة الوسطى البرجوازية وقصر تعيينهم في وظائفهم على عدد من السنوات ، وكانت سلطات مطلقة بحيث ان رقابية او شقاء الشعوب المحلية بالأقليم كانت تتوقف إلى حد كبير على درجة كفاءة وخلص وامانة الرقباء في تأدية مهامهم ، وحيث ان درجة كفاءتهم كانت تقاس بدرجة اخلاصهم للحكومة المركزية ، لذلك لم يكن معظمهم على درجة معقولة من الكفاءة الفعلية (١).

كما أدى تعدد اللوائح إلى عدم إمكانية اي فرد الإحاطة بها جميعاً وتفسيرها ، لذلك لم يهتم كل من المواطنين او أفراد الشعب بها ، ولم تؤخذ بصورة جدية .

ومن ثم نمت البيروقراطية في فرنسا بصورة كريمة .

وحيث ان الحكومة المركزية كانت تعتمد على هؤلاء الرقباء في تنفيذ سياستها الخاصة بالتوسع في الخدمات العامة والخاصة بالتنمية الاقتصادية ، لذلك كان لابد من وجود جهاز ضخم من الموظفين للعمل مع الرقباء في تنفيذ هذه المهام ، غير ان نظام التوظيف الذي استخدم في ذلك الوقت كان معيباً مما أدى إلى عدم وجود الكفايات المطلوبة بين الموظفين .

فقد كان اختيار الموظفين يتم بإحدى الطرق الأربعة التالية :-

١ - ان يتم اختيارهم بواسطة الرقباء لإعتبارات شخصية اي لاساسه المحسوبية وعرقلة الأمور والصداقة والقربا ، وفي الغالب لا يكونون مؤهلين لتحمل اعباء الوظيفة .

(١) الإدارة العامة - للدكتور/ عارف عبيد، مصطفى زهير، عادل حسن - بيروت - طبعة ١٩٧٦ - دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

٢ - ان يتم اختيارهم بالانتخاب ، وقد لا ينتخب للرجل الكفاء للعمل ، وكان يحدث ذلك في اغلب الأحيان .

٣ - ان يشترى الأفراد الوظائف وبذلك يحاول كل منهم استرداد مادفعه ثمناً لها عن طريق الرشوة وفرض الغرامات وغيرها من الأساليب الملتوية التى قد تأخذ صورة مشروعة او غير مشروعة .

٤ - الوراثة ، وهى ان يرث الفرد الوظيفة عن أبيه .
ولقد نتج عن هذه الأوضاع مايتى :-

□ أصبحت الوظائف العامة قاصرة على أبناء الاسرة العريقة التى لها نفوذ كبير لدى الطبقة الحاكمة او الأسر الغنية التى تستطيع دفع ثمنها .

وقد انتصف هذا النظام بمساوىء عديدة منها :-

أ - إفتقار الموظفين إلى الكفاءات المطلوبة لتأدية اعباء وظائفهم .
ب - عدم وجود برامج منظمة لتكريب الأفراد على مستويات وظائفهم ، ونادراً مايفصل الفرد من وظيفته بسبب قلة مهارته او انخفاض إنتاجيته .

ج - عدم وجود نظم للرقابة على تصرفات الموظفين أثناء تأديتهم لأعمالهم .

د - وجود تفرقة واضحة بين أفراد الشعب فى شغل الوظائف العامة ، فقد احتكر النبلاء الوظائف فى أعلى المستويات بصفة وراثية وأعطيت لهم امتيازات عديدة منها الإعفاء من الضرائب وخصصت وظائف للسلك القضائى والمحاسبين وما فى مستواها لأفراد الطبقة الإجتماعية التى تلى طبقة النبلاء ووضعت شروط معينة حتى يمكن ان يرثها ابناءهم عنهم . أما الوظائف التى فى المستوى الساتى فقد تركت لأبناء الطبقة الإجتماعية الأدنى وهى وظائف لا تورث .

هـ - عدم تجاوب الموظفين مع رغبات وحاجات أفراد الشعب ، مما ولد فى نفوسهم الشعور بأن هؤلاء الموظفين لايعنيهم من الأمر سوى استقلالهم ، لذلك لم يتقوا فيهم او فى عدالتهم ، وبالتالي لم يعملوا بأوامرهم إلا إذا اجبروا على ذلك .

و - لم تكن هناك سياسات واضحة للترقية ، بل كانت تتشأ الدرجات الأعلى لترقية بعض الأفراد دون ان يكون للعمل في حاجة حقيقية لذلك .

ومن هنا كان أول إصلاح إداري قامت به الثورة الفرنسية بأن ألغى نظام شراء وبيع الوظائف العامة ، كما نصت قانوناً على مبدأ المساواة بين المواطنين في شغل الوظائف العامة حسب كفاءتهم ودون أى تمييز آخر بينهم . غير ان هذا الأمر ادى إلى وجود فراغ كبير بشأن كيفية شغل الوظائف العامة بالدولة ، وكان لابد من وضع أسلوب لقياس واختيار درجة كفاءة الأفراد .

وحيث ان الأفكار والأوضاع الاجتماعية المرتبطة بالنظام السابق لا يمكن تغييرها بسرعة ، لذلك كان لابد من إعداد المجتمع لتقبل النظم الجديدة وتسهيله الرأي العام للأخذ بها ، غير ان هذه الثورة كانت تنقسم بطابع المرحلة ، لذلك أُنْفِجَتْ في شغل الوظائف على أساس الولاء للثورة . وكان ذلك أمراً طبيعياً حتى تضمن الثورة لنفسها البقاء في الحكم .

ففى عهد نابليون كان يعين بنفسه فى الوظائف - مهما كانت صغيرة او كبيرة - الأفراد الذين يثق فيهم شخصياً ويؤمن بكفاءتهم ، كما ركز فى يده أمور ترقيةاتهم او عزلهم ، وقد نجح إلى حد كبير فى تكوين مجموعة من الإداريين الممتازين الذين لم يتأثروا بالنظم القديمة .

وبسقوط نابليون ظهرت ثلاث قوى ميسية تحاول كل منها بسط نفوذها على الدولة ، وهى الملك و الكنيسة ، والبرلمان . وكان أسلوب كل قوة فى بسط نفوذها هو الحصول على أكبر عدد من الوظائف العامة لأتباعها ^(١) .

لذلك سادت المحسوبية والرشوة فى شغل الوظائف العامة مرة أخرى .

سليماً : الميرورراطية فى الولايات المتحدة الأمريكية :

بصدر عدة قوانين تنظيمية للخدمة المدنية فى عام ١٨٧١ بالولايات المتحدة الأمريكية ، وعقد أول اختبار لشغل الوظائف العامة فى عام ١٨٧٢ بمدينة شيكاغو ونيويورك ، وأخيراً صدر قانون تنظيم الخدمة المدنية

(١) أصول التنظيم والإدارة - للدكتور / علف حيد ، مصلفي زهير ، عادل حسن - طبة ١٩٧٤ -
دار النهضة العربية للطباعة والنشر - بيروت .

بالولايات المتحدة فى عام ١٨٨٣ ، وقد شمل هذا القانون عدة مظاهر للإصلاح الإدارى أهمها مايلى :-

١ - تكوين لجنة من الحزبين الكبيرين بالدولة ، وقد سميت لجنة الخدمات المدنية ، فيقع عليها مسئولية عمل الدراسات المتعلقة بشئون العاملين ، ورفع تقارير سنوية لرئيس الجمهورية بنتائج الدراسات التى تجريها والتوصيات التى تقترحها ، وعلى الرئيس ان يعرض بدوره على مجلس الشيوخ.

٢ - شغل الوظائف العامة بالدولة عن طريق الاختبارات العامة . ويعاب على هذا المظهر انه لم يشترط حصول المتقدم للإختبار على مستوى معين من الثقافة ، كما لم يشترط حدود معينة لعمر الفرد .

٣ - ان يعين الفرد الذى اجتاز الاختبار بنجاح فى الوظيفة العامة بصفة مؤقتة - كفترة اختبار - لفترة معينة من الوقت قبل ان يعين بصفة نهائية فى الوظيفة .

٤ - إعطاء المسرحين من الجيش والعاجزين بعض الميزات عند التعيين بالوظائف العامة .

وبصنوع هذا القانون - وقد عرف بقانون بندلتون - استقر العمل بنظام الكفاءة كأساس لشغل الوظائف العامة بالولايات المتحدة الأمريكية - ولاشك ان صدور هذا القانون جاء مؤيداً لراى المتحمسين لمبدأ الكفاءة وضد المنحرفين لمبدأ المحسوبية .

غير ان هذا التأييد لم يكن كاملاً وسريعاً فقد تقتصر نظام الاختبارات على إعداد انواع قليلة من الوظائف تزد نسبتها تدريجياً من سنة لآخرى .

وقد تقتصر وظيفة لجنة الخدمات المدنية فى بداية الأمر على إدارة نظام الاختبارات للألتحاق بالوظيفة العامة وعلى التحقيق فى الحالات التى تخالف بنود ذلك القانون . ولكن بأتساع نشاط الدولة وتنوعه وبارتفاع إيرادات الدولة وزيادة نفقاتها ويظهر للبحوث والدراسات التى لجرها - فريدريك تيلر - فيما أسماه بالإدارة العلمية ، بلغت حركة الإصلاح الإدارى فى الولايات المتحدة زروتها خاصة فى الفترة من عام ١٩٠٢ الى عام ١٩١٢ ، وهى الفترة التى نشر فيها - فريدريك تيلر - نتائج بحوثه ومبادئه فى الإدارة . وقد دفعت هذه العوامل مجتمعة للرئيس - تافت - الى إجراء دراسات عميقة بهدف دفع الكفاية الانتاجية للأجهزة الإدارية بالدولة .

وكان من نتائج هذه الدراسة ان تطور الدور الذي تقوم به لجنة الخدمات المدنية فأسند إليها في عام ١٩٢٣ مهمة ترتيب الوظائف العامة بالدولة ، كما أنشئ فيها - مجلس إدارة العاملين - في عام ١٩٣١ ، وهو مجلس مكون من ممثلين عن الوزارات المختلفة لتقديم الاقتراحات والتوصيات بشأن شئون العاملين

بالدولة . وفي عام ١٩٣٨ طلب من اللجنة إعداد برامج تدريبية نظرية وعملية للعاملين بالدولة ، كما اعطى له سلطة الموافقة على البرامج للتدريبية التي تتقدم بها الوزارات والمصالح المختلفة .

وفي ذات العام صدرت عدة قرارات جمهورية تقضى بإلزام كل وزارة او هيئة عامة بإنشاء إدارة لشئون العاملين فيها ، حيث يرأسها موظف على دراية واسعة في هذا المجال . كما تقضى بالتوسع في تطبيق مبدأ للكفاءة في التعيين بالوظائف العامة ، وفي ذلك حد من سلطة رئيس الجمهورية في التعيين على اساس سياسية او شخصية . كما تقضى بالتوسع في استخدام البرامج التدريبية بالوزارات والمصالح الحكومية لرفع الكفاءة الانتاجية للعاملين فيها .

وفي عام ١٩٤٠ صدر قانون يعطى لرئيس الجمهورية السلطة في التوسع في فئات الوظائف التي تخضع لنظام الاختبارات . كما صدر في عام ١٩٥٣ قانون يخول رئيس الجمهورية الحق في وضع الخطط التنظيمية اللازمة للجهاز الإداري بالدولة بشرط عرضها أولاً على الكونجرس بمجلسيه ، فإذا لم يرفضها احد المجلسين خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمها اعتبرت نافذة للمفعول .

وبذلك اعطى لرئيس الجمهورية الصلاحيات الكافية لإجراء أى تنظيم من شأنه ان يرفع الكفاءة الانتاجية للجهاز الإداري بالدولة ، وذلك على اساس انه بحكم وظيفته واتصالاته أكثر معرفة ودراية بمشاكل الإدارة العامة.

سابعاً : الليبروقراطية في جمهورية مصر العربية :

لو نظرنا الى مظاهر الليبروقراطية في جميع الدول التي تناولناها بالبحث ، لوجدنا ان هذه المظاهر لا تتغير إلا ببطء شديد في كل الدول . وان السمات التي تميز الموظف الحكومي ليست جزء موروث ولكنها شيء يكتسبه من البيئة التي يعيش فيها لدخل المكاتب الحكومية ومن طريقة معاملة

زملائه ورؤسائه له ، معنى ذلك ان الجو الفاسد فى المصالح الحكومية
يسبب فساد كل قادم جديد فيها ، ومن المصلحة العامة محاولة إصلاح
الموظفين القدامى وتقويم سلوكهم او الاستغناء عن خدمات بعضهم لضمان
إصلاح النظام الإدارى .

فخريج الجامعة الحديث وعضو البعثة الذى درس بالخارج والموظف
الذى حضر احد المؤتمرات العلمية بالخارج او لوفد فى بعثة تدريبية لزيارة
بعض الدول الاجنبية ودرس كيف تسير دفة الاعمال فى المصالح والوزارات
التي تشبه المصالح والوزارات التي يعمل بها اصلاً بمصر ، يكون لديهم
الاستعداد الجدى لبذل قصصى نشاط فى اعمالهم ، ولكن إصطدامهم بالقيود
الشكلية او الإجراءات

الروتينية ولحتكاكهم بقدامى الموظفين ممن القوا هذه القيود وتشبعوا
بتلك الإجراءات سرعان مايؤثر على المثالية التي تشبعوا بها فى الخارج ،
ولا بد انهم سيكتشفون ان عاجلاً او آجلاً ان عجلة هذه القيود الشكلية
والإجراءات للروتينية قد جرفتهم فى تيارها وتغلب على مبادئهم التي كانوا
ينادون بها ، وهذه النتيجة ولا شك تسبب عدم استفادة البلاد من الكفاءات
الممتازة وتقضى على رغبة صادق من جانبهم على العمل والإجتهد .
والواقع ان سوء اختيار الموظفين فيما مضى وعدم الاهتمام بتدريبهم
وتشجيعهم على استغلال مواهبهم واستعدادهم لادى الى فساد الإدارة بالدولة
والى عجزه عن القيام بالمهام المطلوبة منه بالكفاءة^(١).

ولا شك ان الظروف السياسية والاجتماعية التي مرت بها البلاد كان
لها اكبر الأثر فى نفسية افراد الشعب ، واصبح من طبيعة بعض افراد
المجتمع الميل إلى محاباة الأقارب والأصدقاء واستغلال النفوذ وعدم اداء
واجبات وظائفهم إلا بالواسطة رغبة منهم فى المجاملة بغرض اكتساب
معارف جدد يمكن الأتجاه الى خدماتهم مستقبلاً . وبذلك اصبح فى الوسط
الإدارى بالجهاز الحكومى فئتين من الموظفين ، فئة تعمل بامانة ولها من
المقدرة مايمكنها من القيام بأعباء الوظائف التي تشغلها ، وفئة اخرى لا
تعمل ولكن تتظاهر بالعمل وليس لها من المقدرة او الكفاءة ما يمكنها من
اداء الواجبات الخاصة بالوظائف التي تشغلها ، فكان لفئة الثانية عالة على
الفئة الأولى ، وكان لفئة الأولى تقوم بجميع الواجبات الخاصة بوظائفها

(١) الإدارة العامة - الدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح - طبعة ١٩٧٨ - المكتب المصري الحديث.

وبوظائف الفئة الثانية . لذلك يكونون مرهون فيخطئون ويتعرضون للجزاء ، وبذلك يكون هناك مبرر لدى الرؤساء في تخطيهم في الترقية وقصرها على الفئة الاخرى الخاملة التي لا تعمل ولا تخطيء . ويحضرني هنا مقولة دارجة يتناقلها أفرادالفئة الخاملة وهي تأكيد على ماسبق ، حيث تقول :-
" تشغل كثير تغط كثير ويعين تتحاسب . ماتشتغلش ماتتغشش ماتتغشش "

وهذه الفئة يفخر افرادها بقرابتهم وتبعيتهم لأصحاب النفوذ . وهذه الحقيقة تجعل زملاءهم يتغاضون عن هروبهم من واجباتهم وتجعل رؤساءهم يخشون بطش أقاربهم ، لذلك تحجز لهم الترتيبات مجاملة لهم ، ويرفع عنهم العقاب بسبب توسط أقاربهم .
فلم يكن التعيين والترقية للحق والعدل بقدر ماكان للمجاملة والمحسوبية.

١ - مظاهر الفساد السياسي :

كان تهافت الأفراد على الوظائف الحكومية كبيراً جداً نظراً لعدة أسباب لعل أهمها :-

أن التعليم العام بالبلاد لم يكن يؤهل الأفراد لإداء اعمال متخصصة ، وان الوظائف الحكومية كانت وما تزال لها بريق كبير نظراً لما يكون لصاحبها من سلطان على مصالح الجمهور . وتحكم الموظف في مصالح الجمهور أدى إلى محاولة كل حزب من الاحزاب السياسية شغل الوظائف الكبيرة بأشخاص تابعين له حتى يعطفون على مصالح اعضائه في اوقات خروجه من الحكم .

لذلك عمت المحسوبية من جانب الاحزاب السياسية لشغل الوظائف الشاغرة بالدولة بالأقارب والأصدقاء دون اى اعتبار لدرجة كفاءتهم او تأهيلهم لشغل هذه الوظائف . ومن ذلك يتبين ان محاولة كسب انصار للحزب بالجهاز الحكومي لمنوثة الاحزاب الأخرى كان للهدف الأساسى من هذه المحسوبية فى التعيين ، كما ان استغلال النفوذ كان من اهم سمات عصر ما قبل ثورة سنة ١٩٥٢ ، فقد كان من اهم مظاهر الفساد فى ذلك الوقت حرص اعضاء المجالس النيابية الى تحقيق للمأرب الشخصية لأكتأبهم مكافأة لهم على ما بذلوه فى الحملة الانتخابية .

ويقول البعض في ذلك الوقت ان دار النائب او الشيخ لم تكن تستقبل إلا طالبى الحاجات الشخصية فى المصالح والوزارات ، كما ان تعلق النخبين به ورضاهم عنه لم يكن يقاس إلا بقدرته على تحقيق هذه الحاجات . ومن السواب من كان يتجر بهذه الوساطة التى يستغل فيها قدرته على سؤال الوزير او استجوابه فى تحقيق مطامع ناخبه ، وكان يتقاضى ثمن مايقفقه او يسعى لتحقيقه .

وأصبح عمل معظم الشيوخ والنواب بعد ان اهتموا واجبههم الدستورى فى الرقابة على الحكومة الوساطة لأنفسهم لعقد صفقات مربية ، فأنغمسوا فى صفقات التموين والمقاولات والتوريدات والمشتريات والاستيراد والتصدير والاستثمار والتأجير والبيع والشراء وأغتصاب املاك الدولة وما الى ذلك ، ولاشك ان تعاونهم مع رجال الحكم فى ذلك الوقت سهل لهم الحصول على هذه المكاسب غير المشروعة .

وهكذا بمرور الزمن استقر فى ذهن الشعب ان الوساطة والمحسوبية والرشوة هى وسائل قضاء الحاجة بالمصالح والوزارات .

ويقول الاستاذ عبد الرحمن الرافعى فى استغلال الاحزاب السياسية للشعب مايلى :

" وترك رئيس الحكومة - يقصد حزب الوفد المنحل - أصداره والمقربين إليه يستأكلون الناس ويستغلون النفوذ ويثرون بطرق غير مشروعة . وفى مايو ١٩٤٢ طلبت الوزارة من اللجنة المالية الموافقة على استثناءات لموظفين وفنيين ، فقررت اللجنة عدم الموافقة على هذه الاستثناءات

وقدمت مذكرة بقرارها إلى مجلس الوزراء ، وبنيت رأيها على ان الترقيات الاستثنائية فيها لإحاف بحقوق الموظفين الذين يراد تخطى دورهم فى الترقية . هذا الى مافى إجابة الطلبات الاستثنائية من خطورة ، لأن فى مختلف الوزارات والمصالح عدداً كبيراً من الموظفين الأكفاء الممتازين لا يقلون كفاءة وإخلاصاً عن زملائهم المطلوب لهم للترقيات الاستثنائية ، بل ان بعضهم اقدم فى التخرج والتعيين والترقية ، فإذا ما اقتصر الاستثناء على فئة من الموظفين وانفردوا بالترقيات والعلاوات دون سواهم ، تمرب للترمر الى

نفوس الآخرين ، وتتمود حالة اضطراب وتقلل بين الموظفين تثبط معها مهمهم ^(١) وينخفض تبعاً لذلك مستوى العمل في المصالح والدواوين "

وطالبت اللجنة في منكرتها عدم الأخذ بمبدأ الاستثناءات وإن تلتزم جميع المصالح والوزارات بحدود القانون فيما يتعلق بطريقة الموظفين فيها . ولكن مجلس الوزراء رفض هذه للمذكرة بالرغم من وجاهتها وإعلان إقراره للترقيات الاستثنائية . واتسم حكم الوفد باستقلال زعمائه وإتباعه نفوذهم في الحكم للإثراء غير المشروع ، وقد ظهر الإثراء الفاحش على المحظوظين والمقربين وعائلاتهم وزويهم . وسقطت هذه الوزارة بعد ثلاث سنوات ، وجاءت أخرى فألغت هذه الاستثناءات .

وتتور الذقرة وتجيء وزارة الوفد مرة أخرى للحكم في عام ١٩٥٠ ، وهنا يقول الامتلاء عبد الرحمن الراجعي :-

" عادت حكومة الوفد إلى سياستها التقليدية في الاستثناءات في التبعينات والترقيات والعلاوات تنفذها على المحاسيب والائصار والاقارب والاصهار ، ولم تكف بالاستثناءات الجديدة بل امتدت في المصوبية فاعادت الاستثناءات القديمة التي صدرت عن الوزارة الوقدية السابقة سنة ١٩٤٢ وألغتها وزارة احمد ماهر ، ولم تقنع بذلك بل قررت صرف فروق المرتبات لهم عن المدة التي ألغيت فيها هذه الاستثناءات ، وبذلك صرفت لهؤلاء الموظفين مبالغ جسيمة اعتبرتها تعويضات لهم عن الاضطهاد الذي لامتعت انهم لاقوه خلال مدة يقاؤها خارج الحكم .

وكان ذلك التصرف قليل على استهتار وزارات ذلك العهد بأموال الدولة وبمبادئ العدالة والنزاهة

والواقع ان التصرفات الماسة بنزاهة الحكم واستقلال النفوذ كانت تحدث في كل وزارة وكل عهد ولكن بصورة مختلفة ونسب متفاوتة . والطابع الذي عم الحياة السياسية في ذلك الوقت كان يتمثل في المهارات الحزبية والاحقاد الشخصية والمعارضة العمياء والتهافت على الحكم والتقرب إلى

القصور ، لذلك كان الدس والوقية هدف معظم سياسة ذلك العهد .

(١) الإدارة العامة للتكوير / عادل صن، والتكوير / مصطفى زهير ص ١٩٠ طبعة ١٩٧٦ دار النهضة العربية بيروت.

ولعل ابلغ دليل على ذلك ما كان من تصرف احد الوزراء في ذلك العهد ، فقد دب خلاف قوى بينه وبين رئيس الوزراء خرج على اثره من الحكومة ، فحاول الايقاع بهذه الحكومة ولف كتاباً عن سوء الإدارة في ظل هذه الحكومة اسماه " للكتاب الاسود في العهد الاسود " وبدلاً من ان يتقدم به الى البرلمان المكون من ممثلى الشعب وبدلاً من ان يقدم هذا للكتاب للرأى العام ، نجده احتكم الى الملك ، وبذلك تخطى سلطة الشعب ، وبمعنى آخر اعلن عدم ثقته فى حكم ممثلى الشعب .

ومن يتتبع ظروف هذه الحادثة يجزم ان الدافع الذى دفع هذا الوزير الى كشف النقاب عن المسلك المشين لهذه الوزارة لم يكن لغيرته على مصلحة البلاد بقدر حقه على الوزارة ومحاولة اسقاطها .

وقد استغل القصر محاولة رجال السياسة فى ذلك العهد للتقرب اليه ، فصار يوقعهم ببعض مستمداً نفوذه وعظمته من التفريق بينهم والتلاعب بمبادئهم^(١) .

هكذا كانت الاحزاب السياسية المختلفة تتعاقب فى حكم الدولة ، فيحاول كل منها انشاء الحكم اضطهاد الموظفين المعروفين بميولهم للاحزاب الاخرى وافساح مجال للتعيين والترقية لموظفين جدد من محاسبيهم ، فعم الفساد كل مكان وكل زمان ، وكانت هذه التصرفات الخاطئة من جانب الاحزاب السياسية فى ذلك الوقت هو الثمن الذى دفعه للشعب ، وتحمله المجتمع لاشتعال ثورة ١٩٥٢ . وعلى كل حال فإن الفساد فى الإدارة لم يقتصر على تصرفات حزب دون آخر ولا على لحدث عهد دون آخر . فالأمور حتى عام ١٩٦٧ كانت تسيير فى معظم الميلدين بطريقة خاطئة .

والواقع ان مشاكل البلاد المختلفة التى تتصل بالإدارة العامة هى فى اساسها مشاكل فترة الانتقال من حالة التقاليد وشبه الاقطاع الى نظام الإدارة الحديثة المسئولة ، ومن الاقتصاد الزراعى الى الاقتصاد الصناعى والتجارى ومن للنظام الاستعمارى الى نظام الحكومات القومية . ومما يخفف من اثر هذه التجربة التى مرت بها مصر . ان جميع الدول التى مرت بتجارب مماثلة ظهر فيها الانحراف والفساد والتلاعب بالسلطة . فانتجلترا وامريكا وغيرها من الدول مرت بفترات كانت فيها وظائف الدولة لاداة من ادوات

(١) القانون الدستوري - المبادئ الدستورية - الدكتور/ ماجد راضى الحلو - طبعة ٢٠٠٢ دار المطبوعات الجامعية.

للحكم التى تعتمد عليها الاحزاب السياسية ، وكان شغلها يقتصر على رجالها، بل تقتصر النخبة على بعض الوظائف الكبرى على افراد عائلات معينة ، لا ينقلها الا ابناءؤها او انصارها حتى ولو لم تكن لديهم المؤهلات للضرورة لشغلها .

وعلى اية حال فإن المسئول عن نقى البيروقراطية ومساء استخدام السلطة لا يرجع فقط الى اهمال الحكومة وحدها او فساد رجالها ، بل يرجع ايضا الى خلق وضيمير ونزاهة افراد المجتمع وشعورهم بعظم الواجبات وضخامة المسؤوليات الملقاة عليهم . فالمشكلة التى تواجه مجتمعنا هى مشكلة اخلاق وتربية ومبادئ . فلذا التحق بالوظائف العامة افراد على خلق وعزة نفس وكرامة لمكن الارتقاء بمستوى الخدمة التى تؤديها الدولة الى المجتمع، واذ التحق بها افراد غير لكفاء وفاسدين ومنافقين ووصوليين ادى ذلك الى فساد الإدارة العامة . ولاشك ان مياديرة الحكومة الحالية بتربية الشعب على اسس جديدة من الحرية فى الرأى والديمقراطية وعزة النفس وكرامة الخلق ستساعد فى إزالة الرواسب المتركمة فى نفوسهم من الماضى البغيض.

٢ - مظاهر الفساد الاجتماعى :

ان الظروف السياسية والاجتماعية التى مرت بها البلاد قد ساعد على اعطاء الموظف الحكومى ذلك المركز الهائل بين المواطنين . ويؤيد ذلك للبحث الذى اجراه الاستاذ "مورو بيرجر" بين طبقة من الموظفين فى مصر، فقد وجه الى عينة ممتازة منهم السؤال الآتى :-

هل يحترم رجل الشارع موظف الحكومة ؟

اجاب ٨٢ % من افراد العينة انهم موضع احترام كبير من رجل الشارع ، ولكنهم اختلفوا فى الاسباب .

فذكر ٢٤ % منهم ان هذا الاحترام يرجع الى ما يتمتع به موظف الحكومة من مركز تقليدى معتز .

وعال ٣٥ % منهم ان ثقافة الموظف الحكومى هى السبب . ولا شك ان الثقافة مهما كانت ضئيلة فى بلد تنتشر فيه الامية تضى على صاحبها مكانة مرموقة بين افراد الجمهور .

واجاب ٤١% وهم لغالبية ان العيب يرجع الى السلطة والنفوذ التي يتمتع بها الموظف الحكومي ، والتي يستغلها البعض في اخضاع وازلال المواطن العادي رغبة منهم في الشعور بالأمية والتحكم في الغير .
ولعل من اهم مظاهر الفساد الاجتماعي الذي ساد مصر فترة من الزمن مايتى :-

اولاً : لم يكن يتم التعيين بالوظائف الحكومية الا لاصحاب الوساطات ، لذلك اقتصرت معظمها على اصحاب النفوذ والمطوة بالبلاد او على اتباعهم، بل ان بعض الوظائف الكبيرة اشترط للتعين فيها ان يكون شاغلها من طبقة اجتماعية واقتصادية عالية كوظائف النيابة والملك الدبلوماسي . فلم يكن هناك بد والوضع هكذا من ان الموظف المعين كان يشعر في قرارة نفسه انه ليست لديه الدراية القيام بواجباتها ، لذلك كان يعتمد للبقاء في وظيفته على تملق رؤسائه وكسب عطفهم بطرق اخرى غير طريق العمل والاجتهاد.
ثانياً : ان شعور المواطن بان حاجته لا تقضى الا بواسطة الموظف المعين ، جعله يغالى في اظهار احترامه له ارضاء لكبريائه وغروره . ولقد ساعد على هذا الوضع ان معظم للموظفين الحكوميين على درجة لا بأس بها من الثقافة والتعليم جعلته في مركز اجتماعي كبير بين افراد الشعب الذين كانوا يقلون عنه ثقافة وتعليماً ، بالاضافة الى ذلك فإن الجهل المنقشى بين غالبية المواطنين فتح للموظفين فرصة تفسير القوانين بقدر مانتجه لهم غفلة الجمهور لرضاء لغرورهم وعقدهم النفسية .

ثالثاً : ان الاحتلال الطويل من جانب الاتراك والانجليز ولد في نفوس افراد الشعب الخوف من الطبقة الحاكمة وطبقة الموظفين لما كان لها من نفوذ كبير لم يكن له رابط ، ولبطشهم بكل من يعارضهم او يقلل من شأنهم سواء كان ذلك بالحق او بالباطل . وفي ظل هذا الاحتلال كانت الكلمة الاولى للأجنبي ولم يعرف لمدة طويلة حكماً مسؤولين عن اعمالهم امام مجالس نيابية تمثل الشعب تمثيلاً صحيحاً ، وبذلك لم يكن يسمح للجمهور بالأشتراك او المساهمة في الحياة السياسية ، وادخل للحكام في ذلك الوقت على الإدارة الحكومية نوع من المركزية المطلقة ، واعطيت الوظائف الكبيرة بالدولة للأجانب ، فلم يكن هناك الا اتصال سطحي بين الحاكم والمحكوم وبين الموظفين العموميين وافراد الشعب . ولقد عرف حكام ذلك الوقت وبالسؤال موظفيهم بالاستغلال والجرى وراء مصالحهم الشخصية ،

ساعدهم في ذلك جهد المحكومين وجمودهم عن مقاومة هذا العبث . إذاء هذه الظروف صار لقرار الشعب ينظرون الى السلطة - ويمثلها الموظفون العموميون باعتبارها القوة التي تحمي بالقانون وليست القوة التي تنفذ القانون.

واصبحت الوظائف العامة امتيازاً خاصاً يمنح لبعض الافراد لوضعهم في مستوى اجتماعي اكبر من مستوى افراد الشعب . والواقع ان حكام مصر من الاتراك والانجليز لم يستمدوا قوتهم من الشعب الا بالقضاء على آمال افراد المجتمع ونشر الذعر والخوف في قلوبهم ، فاحتكروا جميع الوظائف العليا في مصر ، ولم يكن يسمح للمصريين في ذلك الوقت بتولي مراكز النفوذ والسلطة .

مظاهر البيروقراطية : من اهم مظاهر البيروقراطية في الإدارة المصرية مايلي :-

أولاً :- عدم استعلاء كبار الموظفين في تفويض مسؤولياتهم حتى لا تتناقص مكانتهم امام رؤوسهم ، بل يستبدون بهم ولا يتقون فيهم ، لذلك يحاولون الاستئثار بالسلطة في تصريف الامور معتقدين بجوب اشرافهم على كل صغيرة وكبيرة ويخطأ تفويض السلطة الى رؤوسهم ، وذلك رغم من شعور بعضهم بعجزهم عن فهم مايصرون على الاطلاع عليه بانفسهم وادراكهم تماماً ان توقيعهم على كثير من المواضيع المعروضة عليهم توقيع صوري ، وهو ضعف في النفس البشرية ، اساسه الانانية والغرور وعدم الثقة في الغير .

والواقع ان استبداد الرؤساء لجبر المرؤسيين على سلوك طريق عبادة الاشخاص ، وساعد على ذلك استكانة المرؤسيين وقبولهم لهذه الاوضاع وكلهم امل ان يصبحوا في المستقبل رؤساء ، فيقومون بتمثيل نفس الدور مع رؤوسهم انتقاماً لانفسهم . ولا يمكن معالجة هذا الضعف عن طريق التشريعات لو الانظمة ، بل عن طريق زيادة الوعي بين موظفي الحكومة بخطأ تصرفاتهم على هذا النحو واقناعهم بان هذا التصرف ليس من المصلحة الخاصة بشيء . ومن ناحية اخرى فإن تمسك الرؤساء بان تعرض عليهم كل صغيرة وكبيرة ، يشجع المرؤسيين على التهرب من المسؤولية وعدم الاعتماد على النفس والانقياد الى لولم الرؤساء وتعليماتهم ، بل

نجد ان معظم المرؤسين لا يقبلون تفويض السلطة اليهم حتى لا يتعرضون للمواخذة فيما بعد^(١) .

لذلك هم دائماً يأخذون الحيلة لأنفسهم حتى يتهربون من المسؤولية اذا وقعت الواقعة ، فلا يقومون بالتنفيذ الا اذا حصلوا على تعليمات مكتوبة من رؤسائهم^(٢) .

ثانياً : ان الصلة الشخصية التي تجمع بين الرئيس ومرؤوسيه وبين الزملاء بعضهم ببعض تجعلهم يتكفون عند الضرورة للدفاع عن التصرفات الخاطئة التي قد يقع فيها البعض ، ولا شك ان الخضوع والتملق والتقرب الذي يبديه بعض الموظفين نحو رؤسائهم يكون له اثر كبير في نفسية بعض هؤلاء الرؤساء ، فيحمون موظفيهم من العقاب حتى ولو كانوا يستحقونه .

والموظف الذي يعامل رئيسه بهذه الكيفية والذي يدافع في شعوره الزائف واحترامه للمصطنع نحو رئيسه والذي يتنازل عن رأيه مرضاة لرئيسه والذي يشيد بعلم رئيسه رغم جهله ويجاهر بعبقريته رغم غباه ، يتوقع هو الآخر ان يعامله الموظفون حينما يصبح رئيساً معاملة مماثلة .

ثالثاً : كان وما زال معظم الاعمال في الدولتين الحكومية لا تتم الا بعد اخذ رأى لجان يرأسها موظف كبير يكون له سلطة انبئية كبيرة على الاعضاء ولرأيه اعتبار كبير في مجال المناقشة ، ولما يعارضه احد في رأيه بل يحاول الجميع مرضاته والائجاز الى صفه حتى يتحاشون غضبه ، وهذا الوضع ان دل على شيء فهو يدل على ضعف شخصية الاعضاء وتهاونهم في استعمال حقوقهم وتقياهم إلى رئيسهم .

رابعاً : تمسك الموظف بتطبيق حرفية القواعد القانونية الى ابعد حد دون محاولة للتصرف او تكيف القاعدة القانونية على لحالة المعروضة امامه لتسهيل الامور ، وهذا مايعبر عنه بالروتين في الاعمال الحكومية ، ذلك الروتين الذي يسيطر عليها فيحكم انفاسها ويشل جهودها بسبب الاسراف في تطبيق القانون بحرفية ، وكذلك تطبيق حرفية اللوائح والتي مبعثها الرغبة في سيادة حكم القانون .

(١) شرح نظام الحكم المحلي الجديد - للكتور / سليمان محمد الطحاوي - طبعة ١٩٨٠ در الفكر العربي.

(٢) لتظرية العامة في القانون الإداري - دراسة مقارنة - طبعة ٢٠٠٢ - منشأة المعارف.

والواقع ان العبرة ليست بالقانون ، ولكن بمن ينفذون القانون ، وليست بالتنظيم ولكن بالأفراد الذين يتولونه . وتطبيق روح القانون والتعليمات والوائح امر حيوى بالنسبة لاعمال الحكومة .

ولا نعترض على تطبيق القانون كمبدأ علم ، ولكن يجب ان يصاحب هذا التطبيق لاركاناً لومع لما يهدف له القانون فعلاً ، فتطبيق القانون بحرفيته يعطل المصالح العامة بسبب عدم تشابه الحالات المعروضة ، نضيف الى ذلك ان هذا التصرف يقضى فى الموظف الحكومى للرغبة فى التفكير لو التصرف لو الاجتهاد مما يؤدى الى قتل شخصيته ويعرضه الى الاحراف فى سلوكه على شكل نفور من العمل او بطء فيه .

وبلاحظ ان اللوائح التنظيمية التى تدير عليها الإدارة الحكومية لها طابع التهديد والعقاب اذا اخطأ الموظف او لساء التصرف ، شجع ذلك الموظف على عدم التصرف من تلقاء نفسه بل هو يريد فى كل الحالات ان يؤمن نفسه ضد المسؤولية عن طريق إحالة الموضوع الى هيئات اكبر منه وذلك لإبداء الرأى فيما يجب عليه ان يتخذه من لجراءات (كإحالة الموضوع الى مجلس الدولة او إدارة الشئون القانونية او إدارة الفتوى) ويحاول بقدر الامكان ان يأخذ الجانب الاصل وان كان هذا التصرف من جانبه لا غبار عليه من الناحية القانونية ، فلا شك انه تعطيل للعمل ليس من المصلحة العامة فى شىء .

خامساً : يميل الموظف الى اتباع تعليمات رئيسه حرفياً حتى ولو كانت امامه الفرصة لتعديل هذه التعليمات بما يتفق والمصلحة العامة او المنطق ، يرجع ذلك الى سببين :

فهو يريد ان يخلى نفسه من المسؤولية تماماً كما ان تربيته لم تنم فيه شخصية قوية تعتمد على نفسها وترحب بكل مسئولية . لذلك يخضع الموظف المصرى دائماً لأولئك الذين يتحكمون فى عمله .

وحيث ان المنصب الحكومى مهما كان صغيراً يعتبر عملاً مرموقاً ومجزياً بالنسبة لبعض الأفراد ، لذلك فإن شاغله يخشى فقدته ويحاول الاحتفاظ به ما امكن ، ويرجع السبب فى ذلك الى صعوبة الحصول على عمل آخر يتناسب مع مؤهلاته وميوله .

سادساً : تميل معظم اللوائح والقوانين الى تنظيم اعمال الدولة والى عدم الثقة فى الموظف والى دفعه الى العمل عن طريق الحافز السلبى وهو

التهديد والعقاب وليس بالحافز الإيجابي عن طريق التشجيع المادى والادبى
كما تبدل الدراسات ان النظام الوظيفى بالحكومة لم يشجع الأشخاص على
التصرف من تلقاء انفسهم ، فهم يخشون الوقوع فى خطأ ويفضلون جانب
الأمان .

ملاحظة : مازالت الشهادات الدراسية هى اساس للتوظيف والترقى
بالمصالح الحكومية ، ولعل لهذه الظاهرة سبب تاريخى يرجع الى عام
١٨٩٢ حينما كان " كرومر " هو الحاكم الفعلى لمصر ، فقد جعل الشهادات
للدراية هى الشرط الاساسى للتوظيف بالحكومة . فكان هدف التلميذ وهدف
والديه ان يحصل ابنهم على الشهادة مهما كلفهم الامر^(١) .

والظاهر ان " كرومر " كان يهدف من هذه السياسة تشجيع المصريين
على الحصول على الشهادات الثانوية ولكنه من ناحية اخرى كان له سياسة
طويلة الاجل مناهضة للنهضة الوطنية ، ذلك ان السياسة التى اتبعها فى ذلك
الشأن كانت لا تهدف الا لنفع الشباب الى العمل بالوظائف الحكومية تاركة
مجال الاعمال الحرة للأجانب ، كما قصر امل شباب مصر على وظائف
حكومية ثابتة ، وبذلك حاول ان يبعد تفكيرهم عن السياسة ومشاكلها^(٢) .

وحتى عام ١٩٠١ كانت الشهادة الابتدائية تتيح لحاملها الحصول على
وظيفة حكومية لا بأس بها ، ولكن بعد عام ١٩٠١ أصبحت هذه الشهادة لا
تستحق والتقدم الذى احرزته مصر فى ذلك الوقت ، وأصبح يكتفى بتعيين
حاملها فى وظائف بسيطة لا تتيح لأصحابها الا مرتب بسيط .

ومن هنا انداد الشباب لقبالاً على الدراسة للحصول على الشهادة
الثانوية .

ويقى الامر كذلك حتى بداية الحرب العالمية الثانية فأحتلت الشهادة
الجامعية مركز الشهادة الثانوية.

ولكن الملاحظ ان معظم الشباب والى عهد قريب كانوا ومازالوا
يفكرون بعقلية اجدادهم وهى الحصول على الشهادة الجامعية حتى يعينوا
بالوظيفة الحكومية .

(١) الإدارة العامة - الدكتور / ملحد راغب الحلو - طبعة ١٩٩٧ - دار المطبوعات الجامعية .
(٢) لالوسيط فى القانون الإدارى للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ١٩٩٥ - دار المطبوعات
للجامعة.

وقد دلت الاحصاءات على ان معظم خريجي المعاهد الدراسية يتجهون الى التوظيف فى الحكومة .

ففى عام ١٩٤٨ للتحق ٨٥% من الخريجين بوظائف حكومية ، وفى عام ١٩٤٩ بلغت هذه النسبة حوالى ٧٢% فى حين ان هذه النسبة لم تتعد ٥ % فى الولايات المتحدة الامريكية وهى نسبة ضئيلة جداً إذا قيست بالنسبة العالية الموجودة بجمهورية مصر العربية .

ومن ذلك نجد ان التقاليد الموروثة والسياسة التى اتبعتها حكومات الدول المحتلة كان لها اكبر الاثر فى توجيه الشباب للمتعلم الى ميدان الخدمة بالحكومة .

وما زالت للشهادات الدراسية هى الاساس فى دخول الفرد لاختبارات للوظائف الحكومية التى يعدها جهاز التنظيم والإدارة من وقت لآخر . والواقع ان هذه السياسة قد اعطت الشهادة الدراسية اهمية اكبر من الواقع حتى ان الطالب فى المعاهد الدراسية لا هم له الا الحصول على الشهادة الدراسية بطريقة او بأخرى مما لى الى انخفاض المستوى العلمى بين الخريجين .

وقد جاء التقرير السنوى لديوان الموظفين فى عام ١٩٥٢ مايتى :-
" ويسترعى الديوان النظر نتيجة تقرير الممتحنين - الى حقيقة الضعف فى مستوى المتقدمين لامتحانات فى المعلومات العامة التى يجب ان يلم بها كل موظف ، وهو ضعف له جانبان :
الجانب المهنى ، والجانب الاجتماعى .

وقد لاحظ الديوان كذلك انه ينقص المتقدمين التفكير الاصيل والمهارة فى تطبيق ما تعلموه فى المدارس على المواقف والمشاكل التى وضعت امامهم فى الاختبارات الشخصية ، وان معظم ما حصلوه فى دراستهم لا يعدوا ان يكون مجرد حفظ آلى وقدرة على ترديد الحقائق التى اخترنت فى رؤوسهم دون القدرة على ربط المعلومات مع بعضها ودون الفهم الحقيقى لها ، ويرى الديوان انه تقع عليه مسئولية الاشارة الى الحاجة للتوسع فى الدراسات العلمية فى الكليات والمعاهد للوفاء بحاجات الخدمة الحكومية " .

ثامناً : كذلك يلاحظ كثرة عدد الزائرين للموظفين فى مكاتبهم ، وقد بلغ عدد الزائرين ببعض الوزارات رقماً عالياً ، حتى ان بعض الوزارات منعت على الموظفين استقبال زائريهم بمكاتبهم بل ذهبت بعض المصالح الى

أكثر من ذلك ، فقد منعت الجمهور من الدخول على الموظفين فى مكاتبهم
وانشأت مكتباً لاستقبالهم ويحث شكواهم وتتبعها ، كما وضعت لافئات فى
مكان ظاهر نصت على عدم زيارة الموظفين بمكاتبهم .

ولكن هل اثمرت هذه الاجراءات فى التقليل من وقت الموظف الضائع
بسبب التلور ؟؟

تدل القواعد على ان هذه الاجراءات قد نجحت الى حد كبير فى بعض
المصالح ولكنها لم تنجح فى بعض المصالح الاخرى ، فقد بدأ الموظفون فى
زيارة بعضهم البعض بمكاتبهم . ولا شك ان هذه الصفات التى يتميز بها
الموظف الحكومى ليست جزءاً موروثاً فى شخصيته ، ولكنها تكونت
وتبلورت اصبحت شيئاً مكتسباً نتيجة للبيئة والمحيط الذى يعيش فيه داخل
المصالح الحكومية .

فالشخص حينما يعين بالوظيفة الحكومية ويجلس الى مكتبه لأول مرة
يكون لديه الامل والاستعداد الكامل والميل الى العمل واستغلال طاقته
الانتاجية للمصلحة العامة .

ان جو العمل الذى يشغل فيه ، ونوع الزملاء والرؤساء الذين سيتعاون
معهم قد يفتت من عزمه فى مواصلة نشاطه بطريقة ترضى ضميره ، وان
عاجلاً او آجلاً سيجرفه التيار وسيقنع نفسه بفلسفة زملائه فى العمل التى
تتلخص فى لماذا يعمل الموظف باجتهاد مادام سيتقاضى نفس المراتب آخر
كل شهر ؟

ولماذا يعمل باجتهاد فيكون السبب فى كشف الزملاء للكسالى او
البطيليين ؟

ولماذا يعمل مادام العمل الكثير يعرضه للأخطاء ، وهذه بالتالى
تعرضه للمسئولية والتوبيخ والعقاب ؟

ولماذا يناقش فى التعليمات الصادرة ليه ، مادام الرئيس يملك سلطة
مضايقته ونقله الى الاقاليم ؟

معنى ذلك ان الغالبية العظمى من الموظفين الجدد يلتحقون بوظائفهم
وكلهم امل فى تأدية واجباتهم وتحمل مسئوليات اعمالهم بهدف المصلحة
العامة او ارضاء ضمائرهم .

ولكن الجو البيروقراطي هو الذي يقف امام آمالهم والروتين يصدهم
ويصرفهم عن الطريق للذى رسموه لانفسهم^(١).

ولقد قامت اللجنة المركزية لتنظيم الإدارة للحكومية بدراسة عيوب
الاجهزة الحكومية وعلاجها ، اشترك فيها خبراء التنظيم بديوان الموظفين
شملت ٥٠ وزارة ومصلحة وهيئة عدا لقسم الإدارة للمطية.

وجاء تقريرها الذى قنمته فى عام ١٩٦٢ ان هناك ١٤ نوعاً من
العيوب المنصلة بالتنظيم هى :

١ - وجود تقسيمات تنظيمية لا تقوم على اسس من نوع العمل وطبيعته
وكميته وتجانسه وتكامله ومجال التخصص فيه .

٢ - المبالغة فى تحديد المستويات الاشرافية مما يودى الى تعطيل سير
العمل وتشتيت المسئولية وعدم حصرها .

٣ - الغموض فى توضيح خطوط السلطة مما يودى الى تعطيل
الاعمال وارتباكها وقندان كثير من الرياضات سلطتها الحقيقية .

٤ - اتساع نطاق الاشراف او صغره مما يخل بالمبادئ الإدارية
السليمة ويودى الى تعطيل انجاز الاعمال والمغالاة فى إنشاء الوظائف
الاشرافية .

٥ - مزوالة فروع الجهة الإدارية للوحدة خدمات متشابهة ،
مما يودى الى اضاعه كثير من الجهد والوقت والمال .

٦ - الغموض او النقص فى اختصاصات بعض الوحدات التنظيمية ،
وتضارب الاختصاصات وتكرارها .

٧ - تعدد اجهزة التفتيش والرقابة وعدم التنسيق بينها .

٨ - عدم مطابقة مسميات الوظائف او التقسيمات التنظيمية لنوع
اعمالها ، مما يترتب عليه صعوبة اعداد الميزانية .

٩ - سوء توزيع القوة العاملة بين التقسيمات التنظيمية ، مما لا يتفق
مع كمية العمل المسند الى كل منها .

١٠ - عدم ملائمة كثير من الموظفين من حيث مؤهلاتهم لاعمال
وظائفهم .

(١) مبادئ احكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة - للكتور / محمد نواك مهني - طبعة ١٩٧٨
- دار المعارف.

١١ - اغفال تحديد الواجبات والمسئوليات لكثير من الوظائف ، مما يؤدي الى تبييع المسؤولية والتأثير في علاقات الجهاز الحكومي بالجمهور .

١٢ - عدم تأكيد اهمية لجهة التخطيط والمتابعة والتنظيم والتكريب والبحوث والاحصاء وعدم تحديد علاقتها بالرياسات الإدارية .

١٣ - عدم تمشى البناء للتنظيمى لوزارات الخدمات مع اهداف قانون الإدارة المحلية .

١٤ - عدم وضوح لجهة الخدمات الاقليمية بالنسبة لاجهزة الإدارة المحلية ، وعدم وضوح تبعيتها الإدارية . فضلاً عن غموض طرق اتصالاتها بالاجهزة للحكومية .

كما جاء بالتقرير ان هناك ستة عيوب فى الموظف بالجهاز الحكومي هي :-

١ - عدم ملائمة خطة الاجور الحالية ، إذ ينقصها الربط السليم بين ما يؤديه الموظف من اعمال وما ينبغي ان يقاضاه من اجر .

٢ - حاجة للموظفين الى تكريب يزيد انتاجهم ويرفع مستوى كفاءتهم .

٣ - عدم صلاحية للنظم الحالية فى تقرير كفاية الموظفين ، بسبب افتقارها الى المعايير الصادقة والاساليب الموضوعية فى القياس .

٤ - عدم وضوح المركز القانونى للموظف بسبب تعدد القوانين واللوائح المنظمة لشئون الخدمة الحكومية ، فضلاً عن تعدد جهات الاقتاء فى شئون الموظفين .

٥ - حاجة الموظف الى مزيد من التوعية القومية حتى يدرك موقعه من المجتمع الجديد .

٦ - حاجة الجهاز الحكومي الى وضع مناهج تكفل تقويم الملوك الإدارى للموظفين والقضاء على الطبقة وتجنب التكتلات والطائفية .

كما ذكر فى التقرير انه يوجد ست انواع من العيوب المتصلة بالاجراءات وهى :

أ - تعقد اجراءات العمل وخطواته مما يؤدي الى تعطيله .

ب - سوء تصميم النماذج والاستمارات والسجلات وصعوبة استخدامها فى بعض الاحوال خاصة فى العمليات المتصلة بالجمهور .

ج - تركيز السلطات فى مستويات محددة .

د - عدم ملائمة كثير من المباني التي يشغلها الجهاز الحكومى
لحاجات العمل .

هـ - النقص فى المعدات والاجهزة والالات الحديثة ، وحاجة
الموجود منها للتغيير .

و - ارتباط خطوط الاتصالات بين المستويات الرأسية والافقية وكثرة
المعوقات فيها لدخل للوزارة او الهيئة او بين الوزارات والهيئات .

وقد اقترح التقرير لعلاج كل هذه العيوب ، مراعاة الدقة فى اختيار
الموظف ووضعه فى المكان الملائم له والمستوفى كل الشروط اللازمة من
آلات وادوات ومكاتب وغيرها . وان يلقى من حسن تقدير رؤسائه مايرفع
روح المعنوية ، كما يجب ان يتناول اجراً يتناسب مع عمله ومع مستوى
تكاليف المعيشة .

كما تضمن التقرير ان اجراءات العمل واساليبه بحاجة ماسة الى
تبسيطها لتكون قادرة على اداء الخدمة فى اسرع وقت ممكن باقل تكلفة ، مع
متابعة اجراءات العمل باستمرار لاستبعاد الخطوات التى يكشف التطبيق عن
عدم لزومها .

ومن هنا نرى انه لازماً علينا بحث اهم عيوب البيروقراطية الشائعة فى
الجهاز الإدارى فى مصر وذلك بصفة عامة .

عيوب البيروقراطية :

لعل اهم عيوب البيروقراطية الشائعة والتي توجد فى الجهاز الإدارى
فى مصر بصفة عامة تتمثل فى :

- ١ - سوء التخطيط .
- ٢ - تعيب التنظيم .
- ٣ - نقص التنسيق .
- ٤ - قصور القيادة وضعفها .
- ٥ - ضعف الرقابة .

وهذه العناصر نوجزها فيما يلى :-

أولاً : سوء التخطيط :

ان اول مايتبادر الى الذهن فى هذا الموضوع مايقوم به الدولة من حشد
امكانيات وطاقات هى اقل بكثير من الاهداف المطلوب تحقيقها . ويرجع ذلك

الى الرغبة فى التقدم السريع دون النظر بعين الاعتبار الى مالدينا من وسائل حقيقية لهذا التقدم^(١).

وفى كثير من الاحيان قد تكون الوسائل قائمة على للدعاية التى لا تتناسب البتة مع ما هو معد من كمالات للوصول الى الهدف ، الامر الذى تتعثر معه الاهداف وتقل فى كثير من الاحيان هذه الاهداف ولا تحقق اغراضها^(٢).

ولقد دعانا الاسلام الحنيف الى حسن التخطيط ثم الاتجاه الى الهدف ، ويمثل ذلك فى قوله تعالى :

" وشاورهم فى الامر فإذا غزمت فتوكل على الله ان الله يحب المتوكلين"^(٣).

وتلنا الآية الكريمة على التخطيط والمشاورة فى الامر بما لدى اهل الخبرة من افكار ، ثم العزم بعد ذلك اى تحديد الهدف ، فإذا تم تحديد الهدف فالنتوكل على الله اى نحو تحقيق الهدف .

ثانياً : تعيب التنظيم :

التنظيم هو توزيع العمل على العاملين بالإدارة وفقاً لمقتضيات معينة وتخصصات معينة ، ومن ثم نجد ان العيوب قد لحقت هذا التنظيم ولجرائته ولحقت ليضاً العاملين وهيكلم الإدارى .

فمن حيث تنظيم العمل ، لازالت الإدارة تعاني من تعقد فى الاجراءات وتركيز السلطة وعدم دقة توزيع الاختصاصات ، فقد تجد مثلاً فى بعض الإدارات بالإدارة المحلية مهندساً زراعياً يتولى اعمال هى بعيدة كل البعد عن اختصاصاته ، بل وفى عمل هو ليس الحاجة الى من هو مؤهل له .

ذلك كما لو قام باعمال المحاسبية مثلاً او اعمال المتابعة الإدارية ، وهذا شائع ومنتشر فى الإدارة المحلية ، ومن حيث ما لصاب العاملين فى الإدارة فإنه ليس خافياً على احد مقد سرى واستئرى بينهم من آفات اصابت البعض منهم ، اهم هذه الآفات هى : الرشوة والاختلاس ، فضلاً عن السقاعس عن أداء مهام الوظيفة المنوطة بهم او فرض جعل او تاتوة على صاحب المصلحة مقابل قيام هذا الموظف بواجبه المكلف به .

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد الطو، والفكتور / مصطفى ليو زيد فهمى ص ٢٠ طبعة ١٩٩٧ .

(٢) الإدارة العامة مدخل بنى مقلان للدكتور / أحمد صقر عاشور ص ١٠٥ وما بعدها طبعة ١٩٨٣ .

(٣) سورة آل عمران الآية ١٥٩ .

ثالثاً : نقص التنسيق :

يقصد بالتنسيق تعاون مختلف أجهزة وإدارات الدولة مع بعضها وعدم تضاربها في سبيل تحقيق الهدف المشترك . وتعالى جميع إدارات الدولة في مصر بصفة عامة ، والإدارة المحلية بصفة خاصة من عدم توافر الاتصال والتنسيق بين أجهزتها وأجزائها المختلفة مما يجعله في حالة تناقض مستمر ، وهذا يؤدي إلى نوع من الفوضى والمجهودات الضائعة في الإدارة ، علاوة على ضياع المال العام بصورة منظمة . فكثيراً ما نجد إدارة من إدارات الدولة ، ولتكن مثلاً مرفق التليفونات على سبيل المثال يقوم بحفر الطريق العام لوضع خطوط الاتصال في باطن الأرض ، ثم تقوم إدارة الطرق برصف هذا الطريق . ثم لا تضي سوى أيام معدودة حتى يأتي مرفق المياه مثلاً لإدارة الصرف الصحي بحفر نفس المكان لمد مواسير لها . . . هذا نوع من أنواع سوء التنسيق ونقصه^(١) .

لو كان هناك تنسيق فيما بين الإدارات وبعضها لثم الحفر مرة واحدة لوضع اسلاك للمواصلات ومواسير المياه والصرف الصحي وقامت إدارة الطرق بعد ذلك بالرصف مرة واحدة ، ولكن هذا لا يوجد في الإدارة المحلية وكأن كل إدارة هي دولة مستقلة بذاتها عن الإدارة الأخرى ، ولما تسبب ذلك في ضياع المال والجهد وتعطلت مصالح المواطنين .

رابعاً : قصور القيادة وعجزها :

هناك مقولة مشهورة تقول " ضع الرجل المناسب في المكان المناسب " وهذه المقولة قد لا تجد لها صدى في الإدارة المحلية بصفة خاصة أو في الجهاز الإداري للدولة بصفة عامة ، ويرجع ذلك لعدة أسباب منها عدم وجود معاهد أو مراكز تدريب عليا لتخريج القادة الإداريين واعدادهم الاعداد العلمى والفنى المطلوب فى مدة معينة يصبحون بعدها مؤهلين لتولى المناصب القيادية فى الدولة .

وقد يكون وصول القادة الإداريين فى الدولة بأحد من الطرق التالية :

- السرقى من وظائف أخرى قد لا تمت للقيادة الإدارية بصلة ودون سابق اعداد او استعداد منهم شخصياً لهذا المنصب ومعهولياته .

(١) الإدارة العامة للدكتور / ماجد الطو، والدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ص ٢٠ طبعة ١٩٩٧.

- أو الوصول عن طريق التعيين من خارج الإدارة ودون معرفة مسبقة بظبيعة العمل الذى سوف يسند اليهم ، وهناك امثلة واضحة على ذلك منها تعيين بعض السادة ضباط من القوات المسلحة او ضباط من الشرطة لتولى رئاسة بعض وحدات فى الإدارة المحلية .

- وقد تكون الوظائف القيادية الإدارية منحة او هبة او هدية لمن يراد الاتعام عليه او لمن يراد ابعاده عن موقع حساس من موقع الدولة دون وضع مصلحة جهة الإدارة فى الاعتبار .

وليس خافياً علينا بل نرف لنا الصحف اليومية مايقوم به بعض الرؤساء الإداريين بالتواطىء مع بعض من مروضيهم لتحقيق مصالح شخصية من اجل الثراء والكسب غير المشروع وهو ما لى الى تدهور حال الإدارة يوماً بعد يوم . والادلة على ذلك كثيرة من كم القضايا التى تنظرها المحاكم الجنائية ضد القيادات الإدارية لعدم تنفيذ القانون والتلاعب فيه .

خامساً : ضعف الرقابة :

الرقابة التى نقصدها هنا هى الرقابة الداخلية أى رقابة الرئيس على مروضيه وهى الرقابة بمفهومها الضيق وليس بالمفهوم الواسع من مؤسسات رقابية فى الدولة . وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : " كلكم راع وكل راعاً مسئول عن رعيته " (١) .

ومضمون الحديث يدل على ان الاب مسئول عن اسرته ولقائد مسئول عن جنوده والرئيس اينما كان موقعه مسئول عن مروضيه أى رقيب عليهم . وتحضرنى مقولة او مثلاً شعبياً يقول " اذا كان رب البيت بالدف ضارب ، فشيمة اهل البيت الرقص " ومعنى ذلك اذا كانت القيادة الإدارية فى موقع من المواقع فاسدة فهل يكون باقى الاعضاء فى هذه الإدارة على قدر من الصلاح ؟ اننا لا نعتقد ذلك . حيث ان الرقيب الاول على اعمال الموظف هو الضمير قبل القانون والخوف من الله قبل الجميع ، فإذا غاب الضمير فلا فائدة ، لانه ليس من المعقول تعيين شرطى يراقب ضمير كل موظف . ومن هنا ذلت الحاجة الى وجود لجهزة رقابية فعالة تراقب اعمال الموظفين وتقف لهم بالمرصاد اذا ما حدث انحراف عن الطريق .

(١) رواه البخاري ومسلم .

آثار التنظيم البيروقراطي الحكومي على المجتمع :

قد يكون مفيداً ان نعرف دور وآثار التنظيم البيروقراطي الحكومي على المجتمع ، ولكي نتعرف على الجوانب الايجابية وكذلك الجوانب السلبية على مستوى المجتمع ككل .

وقد يكون مثل هذا التحليل له فائدة اكبر عندما نركز تحليلنا على المجتمعات النامية ^(١).

ويلاحظ على المجتمعات النامية ان الجهاز الحكومي يلعب دوراً هاماً في التنمية في هذه المجتمعات .

وهناك من يرى ان ضوابط الرشد الموضوعية التي يتصف بها النموذج البيروقراطي ، اذا ما شكلت الاساس الذي يقوم عليه تنظيم الجهاز الحكومي فيها ، فان ذلك خليق بان ييسر الدور الايجابي للجهاز في تحقيق اهداف التنمية السياسية والاقتصادية في هذه المجتمعات . ولكن اصحاب هذا الرأي ينسبون في ذات الوقت الى الخطورة الكامنة في الالتزام المتطرف بضوابط النموذج البيروقراطي على تحقيق ذات الاهداف . فعن الدور الايجابي لنمط التنظيم البيروقراطي لجهاز للحكومة ، يمكن ان يتحقق ذلك من خلال الآتي :-

١ - ان قيام التنظيم البيروقراطي لجهاز الحكومة على الموضوعية والقانون بما يعنيه هذا من المعاملة المتساوية للجمهور والافراد التنظيم في ضوء الضوابط القانونية الموضوعية ، يعطى لهذا الجهاز قدرة لا تتوافر لغيره في المجتمع على تحقيق التجانس والائتماج الاجتماعي المفترق في المجتمعات النامية .

ففي معظم هذه المجتمعات يتجه ولاء الافراد الى العائلة او الطائفة او الاقليم الذي ينتمون اليه ، ولا يكون للولاء والائتماء القومي للنولة الصدارة بين ولاءات الافراد ، ومثل هذا الوضع الذي لا تكون الدولة معه في بؤرة ولاء للفراد والجماعات ، لا بد وان يصطدم مع اهداف التنمية السياسية التي تقوم ضمن ما تقوم على تدعيم سلطة الدولة والعمل على تعبئة كل ما تقدر عليه من امكانيات للتأثير والقوة ، ومن المشاركات النفسية والشعبية تحقيقاً لوضع افضل .

(١) الإدارة العامة مدخل بيبي مقلرن للدكتور / أحمد صقر عشور ص ١٠٤ وما بعدها طبعة ١٩٨٣ .

ان قيام سلوكيات الجهاز البيروقراطى للحكومة على الموضوعية والقانون والمعاملة المتساوية ، يمكن ان تكون اداة لتدمير مختلف صور الولاءات القبلية والطائفية . البيروقراطى يعمل كاداة لدمر القبلية واذابتها فى نسيج اجتماعى قومى ويشيع بذلك قيماً جديدة تقوم وغيرها من اللاءات الضيقة واستبدالها بنماذج جديدة من الولاء القومى .

فالجهاز الحكومى على المساواة امام القانون والمعاملات فى حقوق المواطننة والتزاماتها لافراد للمجتمع ، بصرف النظر عن لئماءاتهم الجزئية الضيقة ، وهو يقوم بهذا الدور باعتباره رمز الدولة القومية بكل مابعدها القومى من دلالات .

وعندما يستطيع الجهاز البيروقراطى ان يحقق ذلك ، فهو يكون قد صادر سبباً هاماً من اسباب الصراع وعدم التوافق الاجتماعى بكل اخطاره ومضاعفاته .

٢ - ان الجهاز الحكومى البيروقراطى بما يحمله من مقومات الاستقرار والاستمرارية ، يمكن ان يمثل عاملاً مهماً فى توفير الاستقرار للبيئة السياسية ولتصاص ما يمكن ان يؤدى بها الى تقلبات عنيفة

فالتقلبات العنيفة فى البناء السياسى للنظام الذى تتعرض له المجتمعات للنامية بفعل صراعات القوى فى الدلخل وعدم وجود تقاليد سياسية ثابتة او بفعل قوى خارجية ، يمكن ان يكون لها آثار سلبية وخيمة على سياسات وبرامج التحديث والتطوير والتنمية فى هذه المجتمعات فى غيبة جهاز حكومى يتوافر له الاستقرار عبر هذه التقلبات ويتصف بالحياد السياسى والالتزام بضوابط للقانون والموضوعية والمعايير الفنية المهنية فى العمل .

ان وجود جهاز بيروقراطى يتوافر فيه الحيادة السياسية ولا يلتزم الا بالقانون والمعايير الفنية الثابتة ، يمكن ان يكون وسيطاً وعاملاً للاستقرار فى المجتمع .

٣ - ان الجهاز البيروقراطى بما يقوم عليه من رسمية فى العلاقات وموضوعية فى التصرفات ، يمكن ان يرسخ من خلال تعاملاته مع الجمهور ومع موظفيه الكثير من القيم والتقاليد الاجتماعية والسلوك المتطور . فمن خلال اسلوب عمله يمكن ان يعمق الايمان بمبدأ الحكم من خلال للمؤسسات فى التنظيم السياسى ، وليس من خلال الاشخاص ، وهو بذلك يسهم فى وضع المجتمع كله فى صورة احترام انماط التعامل مع مؤسسات التنفيذ

المختلفة في الدولة ، والدفاع عن هذه المؤسسات وصيانتها ضد أي انتهاك يمكن أن يقع عليها . وعندما ينجح الجهاز الحكومي البيروقراطي في تحقيق ذلك ، فهو يكون قد أسهم في دفع المجتمعات النامية إلى التخلي عن نظرتها التقليدية إلى الأشخاص باعتبارهم الركيزة الأساسية في عمل النظام السياسي وإلى تبني نظرة أكثر إيجابية حول دور المؤسسات في هذا الشأن ، ولا شك أن مثل هذا التحول فضلاً عما يعنيه من تغيير في القيم والمفاهيم السياسية ، فهو يعنى أيضاً توفير قدر أكبر من الاستقرار للنظام السياسي . فقيام النظام السياسي على المؤسسات يوفر مقومات أكبر للاستقرار عن قيامها على الأشخاص .

٤ - إن قيام الجهاز البيروقراطي للدولة على الموضوعية وعلى تغليب الاعتبارات الفنية العلمية ونبذ المنطق غير العلمي ، يمكنه بدرجة أكبر من تحقيق الكفاءة في استغلال كافة الإمكانيات المتاحة له والقيام بمختلف البرامج العامة بما يحقق النتائج المنشودة منها . فإذا كانت السياسات العامة للدولة تستهدف أحداث تغييرات معينة ، اقتصادية كانت أو اجتماعية ، فإنه بدون التنفيذ القائم على التجريد والموضوعية والعلمية في التفكير والتصرف ، فإن هذه السياسات تتحول في النهاية إلى شيء بعيد عن التأثير في حياة الفرد والمجتمع . وهو ما قد يؤدي إلى فقدان الثقة في الدولة ولجهاز الحكم ، فيدون للتنفيذ للكفاءة ، فإن الرأي العام لن يرى في هذه السياسات إلا مجرد شعارات لا يساندها واقع . ويفقدان الثقة في الدولة وفي الحكومتين يصعب على أجهزة الدولة أن تمارس أي تأثير له وزن في حياة أفراد المجتمع في اتجاه تحقيق التنمية . معنى هذا أنه كلما تجرد الجهاز الحكومي إلا من الاعتبارات القومية ، وكلما التزم بالموضوعية والعلمية ، وكلما غلبت المعايير الفنية للكفاءة فيما يمارس من تصرفات ويتخذ من قرارات ، فإن هذا يعتبر الطريق نحو دعم الثقة في الدولة ككل بما ييسر دورها في كافة مجالات التنمية السياسية .

ترى إلى أي حد يحقق التنظيم البيروقراطي للحكومة الأهداف السابقة ؟
الا توجد آثار سلبية غير متوقعة لعمله على مستوى المجتمع ؟

وهل تمثل كل ماتعبره كتابات علماء السياسة في الغرب أهدافاً للتنمية السياسية مثل توفير الاستقرار السياسي وبناء هيكل قانوني رسمي للدولة شيئاً مطلوباً للمجتمعات النامية ، حتى يجند الجهاز البيروقراطي ويوكل إليه مهمة تحقيقها ؟

نبدأ بالاجابة على هذه الاسئلة . فتختلف مع الكثير من الكتابات التى تعتبر ان الاستقرار السياسى يمثل هدفاً لذاته من اهداف التنمية السياسية ، يمكن ان يلعب الجهاز البيروقراطى دوراً كبيراً فى تحقيقه . والواقع ان الاستقرار السياسى هو الوسيلة التى يمكن ان تخلق المناخ الملائم لمختلف برامج وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية . ولكن الاستقرار السياسى فى ظل بناء اقتصاد مختل ، وتمايز وفروق طبقية كبيرة وعلاقات اقتصادية خارجية تحمل صنوف التبعية ، لا يمكن ان يكون الا اداة للابقاء على حالة التخلف وعاملاً معطلاً للتنمية . ففى حالة كهذه يصبح التغيير السياسى مطلوباً ، وحتى وان لم يلتزم بالاطار الشكلى للقانونى للشرعية . ان كتابات اغلب علماء السياسة تهمل المضمون الذى تسعى اليه التنمية السياسية ، وتغفل ان دور الجهاز الحكومى البيروقراطى قد يكون فى احيان كثيرة معطلاً لتحقيق الرفاهية والعدالة والتقدم .

ان السنظم الادارية البيروقراطية التى تطبق فى الجهاز الحكومى فى الكثير من المجتمعات النامية ، والكثير منها يمثل تراثاً من عهد التبعية الاستعمارية ، تمثل فى الحقيقة معوقاً للتغيير ومقاوماً له ، فبرغم التطور ومحاولات التحديث والتنمية ، ورغم انتقال سلطات الدولة الى الوطنيين بعد الاستقلال ، ورغم التغيرات الجذرية فى السنظم السياسى ، فى ايدولوجيته الفكرية فى كثير من المجالات ، فإن الجهاز البيروقراطى فى المجتمعات استطاع ان يمتص كل هذه التغيرات ويفرغها احياناً من مضمونها ليحافظ على كيانه ووجوده ، بل ان للشيء المثير للتأمل حقاً هو ان عدداً غير قليل من هذه المجتمعات قد مر بتغيرات نتيجة لثورات سياسية واجتماعية ، واحياناً نتيجة لانقلابات عسكرية ، فلم تنكث هذه الثورات او الانقلابات العسكرية الى احداث تغيير يذكر فى المجتمع ولا فى الجهاز الحكومى البيروقراطى . وقد يرجع هذا الى ان محاولات التغيير هذه كانت تعتمد فى كل الحالات على الجهاز البيروقراطى نفسه فى احداث التغيير ولم تظن الى ان طبيعة الجهاز البيروقراطى بحكم تكوينه هى مقاومة للتغيير ، وحماية كيانه ازاء مثل هذه التغيرات الخارجية .

فكيف يعهد لذن الى جهاز كهذا ان يقود عمليات التغيير الجذرية حينما يكون طابع هذا الجهاز نتيجة لالتزامه بالشكالية والقانونية هو طابع محافظ

لنسا لانكر ان الجهاز البيروقراطى يمكن ان يكون لداة لتنمية الولاء للقومى ويمكن ان يرمخ مفهوم دولة المؤسسات ، وان يكون له دور فى دفع عمليات التنمية السياسية والاجتماعية ، ولكن فاعلية هذا الدور تتوقف على القوى السياسية والاجتماعية التى تسيطر على الجهاز وتحركه ، وكذلك على قوة المؤسسات الديمقراطية والشعبية الاخرى فى مواجهة هذا الجهاز . فالجهاز البيروقراطى وحده مثلما يملك مقومات الرشد والموضوعية والعقلانية ، يملك أيضاً مقومات الانحراف والجمود والتحوصل للذاتى .

ويتحول المسار الذى يسلكه الجهاز من هذين البديلين بناء على طبيعة المهمة الموكلة ليه ، وايضاً طبيعة القوى الموجهة له والمسيطرة عليه . ان الاعتماد المتزايد على الجهاز البيروقراطى فى القيام بادوار متعددة ومتسعة تخرج عن الدور التقليدى له ، مثل محور الامية او تنظيم الامرة وتحديد النسل او النوعية السياسية او الاشراف على مشروعات القطاع العام الاقتصادية ، يحمل فى طياته احتمالات انحراف الجهاز بهذه الخدمات والمهام عن الغرض الحقيقى لها .

فالخطوط البيروقراطى الغيبرى " Weberian Type " الذى يركز على اللوائح والرسميات والشكليات لا يناسب بالقطع مهاماً كهذه ، وبالتالي فإن قيام الجهاز الحكومى بهذه المهام يتطلب تخليه عن اساليبه البيروقراطية وتحريره من قيود اللوائح الاجرائية ، اى يتطلب اعمال تغيير مسبق فيه قبل ان ينامط به القيام بهذه المهام . مالم يتحقق هذا ، فإن قدرة هذا الجهاز لا تضارع فى تفريغ هذه المهام من اهدافها ومضامينها الحقيقية وتحويلها الى مجرد اجراءات وطقوس بيروقراطية لاقيمة لها . وفى كل الحالات التى ينامط بالجهاز الحكومى ان يقوم بمهام غير تقليدية لايد وان يتم ذلك تحت توجيه ورقابة مؤسسات ديمقراطية سياسية قوية ، والا فإن قوة ولماكيات وسلطات هذا الجهاز تكون كخيلة بتحول هذه المهام الى مصادر نفوذ لاجزاء الجهاز او مصادر المنفعة او للكسب لهم .

فضلاً عما سبق يمكننا ان نضيف ان النمط البيروقراطى للجهاز الحكومى ، يحمل فى طياته نزعة للتضخم تشد وطأتها بدرجة كبر فى المجتمعات النامية . فمن المشاهد مثلاً ان زيادة عدد الوزارات والهيئات العامة والمصالح الحكومية وزيادة عدد العاملين بها ، وزيادة الموارد المالية المخصصة لها فى المجتمعات النامية تكون بمعدل اسرع من معدل زيادة حجم الخدمات والمهام الموكلة الى الجهاز . وهذا التضخم يسببه نزعة

الاجهزة الحكومية الى حماية ذاتها وحماية مصالح اعضائها من خلال تجمع عناصر القوة وتركيمها .

ومنطقها فى ذلك ان الجهاز الصغير يجد صعوبة كبيرة فى الحصول على احتياجاته من الموارد والمخصصات فى الميزانية ، فضلاً عن وجود احتمالات مستمرة لالغاء او دمج او تصغيره .

فتكبير وتضخيم حجم الجهاز ، يزيد من قدرته فى الحصول على احتياجاته من موارد ، وتوفير الأمن والاستقرار للعاملين فيه بعيداً عن احتمالات الالغاء او الدمج او التقلص .

وهناك شواهد اخرى تدل على ان المنظمات البيروقراطية فى المجتمعات النامية تقتزن بمظاهر سيئة اخرى مثل البطء فى الاجراءات واتخاذ القرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة فى التنظيم والجنوح نحو المركزية الشديدة ، ومثل الجنوح الى السرية الشديدة والتكتم على المعلومات تجاه الجمهور وتجاه اجهزة الرقابة ، وايضاً فى الاتجاه نحو التسلط والسيطرة وبالأذات فى التعامل مع الجمهور ، والميل الى الاستخدام غير الاقتصادى للموارد المالية والبشرية المتاحة لهذه المنظمات .

والفاحص للشواهد السلبية المختلفة التى تتصف بها بيروقراطيات المجتمعات النامية ، يجد ان مزيج هذه الجوانب السلبية تختلف من مجتمع لآخر ، وهذا الاختلاف يرجع بالدرجة الاولى الى ان الجهاز

البيروقراطى فى اى مجتمع هو نتاج وافرار لتاريخ وثقافة وسلوكيات وبناء هذا المجتمع .

فاختلاف انماط السلوك البيروقراطى واختلاف مزيج المشكلات المرتبطة بهذا السلوك ، ترجع فى الواقع الى اختلاف التاريخ والبيئة الثقافية والاجتماعية التى تحيط بهذه التنظيمات البيروقراطية من مجتمع لآخر .

لقد وعت لكثير من الدول النامية بمشكلات اجهزتها البيروقراطية ووعت بخطورة استمرار هذه المشكلات وماتتطوى عليه من تهديد لمختلف برامج التطوير والتحديث .

لذلك فقد قامت برامج عديدة لتطوير الاجهزة الحكومية فى محاولة للحد من الآثار السلبية التى يخلقها نمط تنظيمها البيروقراطى .

طرق التغلب على المشاكل البيروقراطية :

مما سبق هو بعض التعقيدات التي تظهر في التنظيمات الضخمة والتي ينتج عنها البطء في اتخاذ القرارات والروتين والتمسك بحرفية القوانين ، والعلاقات غير الشخصية ، وطول خطوط الاتصال وغيرها من المظاهر السيئة للإدارة البيروقراطية^(١) .

وقد وجدت بعض محاولات لاقتراح الطرق والأساليب التي يمكن أن تساعد على التغلب على مثل هذه المشاكل والتي يعبر عنها بالطرق الحديثة في الإدارة العامة .

نهدف من استخدام هذه الطرق الحديثة في الإدارة العامة إلى التأكيد من أن نشاط الحكومة في مختلف المجالات إنما يقدم إلى المواطن والفراد المجتمع بكفاءة ، ومما يعقد من المشاكل التي تظهر في الإدارة العامة بصفة خاصة هي أن أنواع النشاط المتعددة التي تباشرها إدارات الحكومة تعمل في ظل الندرة في الأيدي العاملة الماهرة وكذلك الندرة في الموارد المادية مما يتطلب استخدام هذه الموارد استخداماً مثالياً بأقل نفقة ممكنة ودون أي إزعاج.

يجب أن تؤكد الطرق الحديثة في الإدارة العامة على أن كل أنواع النشاط الحكومي هي في خدمة المصلحة العامة في ظل القوانين المعمول بها .

وإذا نظرنا إلى الأدوات الحكومية وماقدمته من خدمات إلى المواطن - بصرف النظر عن نجاحها أو فشلها في مباشرة أعمالها - منجدها غير شخصية ومعقدة وتعمل في أجهزة ضخمة وتتمتع بسلطات بعيدة جداً عن المواطن العادي .

وينظر للمواطنون - بصفة خاصة في الدول النامية - إلى الموظف العام بخوف شديد وتردد ملحوظ . وذلك لأنه يتعالى عليهم بسبب مركزه وتحميه السلطة القانونية الرسمية.

لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يتوافر لدى المواطن الثقة في خدمات الإداريين والموظفين العموميين ورغم ذلك يصعب الوصول إلى هذه الثقة . وسوف يعتمد هذا إلى درجة كبيرة على ما إذا كان هؤلاء الموظفون

(١) الإدارة العامة للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح من ٧٢ وما بعدها. المكتب المصري الحديث طبعة ١٩٧٨.

العموميون يعملون تلقائياً في خدمة الناس أولاً . ويعتمد أيضاً على الطرق المستخدمة في إدارات الحكومة والتي تتضمن النماذج والجراءات التي يستخدمها في تعاملها مع الجمهور . وكثيراً ما تهمل الطرق السلمية لا لسبب الا لكونها تتطلب الاهتمام بالضخم بكل الاجراءات المستخدمة ، وقد ينظر الإداريون في الحكومة الى هذه الطرق السلمية على انها لا تستحق الوقت ولا الجهد من جانبهم ، ولكن عندما تريد لشكوى من جانب المواطنين وترتفع اصوات الانتقادات ، فسوف يشعر الإداريون بهذه المشكلة وان كان هذا سوف يأتي متأخراً ، حينئذ يشعر بأهمية الطرق السهلة غير المعقدة للتعامل في الإدارة العامة .

وقد تكون هناك بعض المقترحات للتغلب على مشاكل البيروقراطية منها على سبيل المثال :-

- ١ - خدمة المواطنين .
 - ٢ - القانونية والنزاهة وعدم التحيز .
 - ٣ - الاقتصاد والسرعة .
 - ٤ - بساطة ووضوح النماذج .
 - ٥ - العمل الكتابي والتسجيل والارشيف .
 - ٦ - نظام المقترحات .
 - ٧ - الإدارات المركزية للتنظيم .
- وسوف نتناول كل مقترح من هذه المقترحات بشيء من التفصيل :-

١ - خدمة المواطنين :

يجب ان تعكس الطريقة التي يعامل بها الموظف العام المواطنين ، الشعور بالاحترام والاهتمام والرغبة في خدمتهم في ظل القانون وسياسة الحكومة . الا انه من الصعب تعديل سلوك الإداريين والموظفين العموميين وذلك لصعوبة تدعيم الاتصال بين الموظف العام وبين المواطن العادي .

ويستمد الشعور بعدم المسؤولية تجاه الناس لاذ يفكرون دائماً بعقبة الرقابة ، والنظام ، والسيادة .

وقد يقوم بعضهم بهذه الخدمات وينظرون الى هذه الخدمات على انها منحة او تفضل بدلاً من اعتبارها جزءاً من واجبهم ومسئولياتهم . ولا يمكن ان يتفق هذا السلوك مع الخدمة السلمية في معناها الحديث ، ورغم

ذلك تظهر حتى فى الإدارات المستقرة . ان المظهرية تخلقها السلطة وقسوة
لرؤسها ، والمشكلة هى فى التفرقة بين الغاية والوسيلة .

يجب ان يتم الالتقاء بين الموظفين وبين المواطنين على اساس من
الاتصال الشخصى وهذا يلقي بمسئوليات ضخمة على الموظف العمومى ،
ويجب شرح السياسات العامة والاجراءات التى تحددها الإدارات عن طريق
وسائل الاعلام المختلفة حتى نقلل من الاصطدام الذى قد ينشأ بين المواطنين
والموظفين ، ويجب ان يتحلى الموظف العام بالصبر والكرامة والانسانية
والقدرة على الفهم ، ويجب ان تكون الاجراءات والانتظمة المطبقة فى
الإدارات الحكومية من النوع الذى يمكن تطبيقه ، والمثال على ذلك : توفير
الانوات والمكاتب والمساحات والجو الدخلى للعمل كى يتمكنوا من النهوض
بهذا العمل . وطالما كان من الصعب على المواطنين التنقل بين إدارات
تبعد بعضها عن بعض فلا بد من الالتزام بقاعدة التركيز بحيث يمكن اتخاذ
القرارات والتصرفات بسرعة وعلى الطبيعة دون الرجوع الى الموظف
الاعلى او الى صاحب الاختصاص ، ولذا رفض اى طلب للمواطنين لسبب
من الاسباب فلا بد ان يبذل الموظف العام وقتاً وجهداً لكى يشرح لصاحب
المصلحة اسباب عدم تلبية الطلب او سبب اتخاذ قرار ليس فى مصلحته .

٢ - القانونية والنزاهة وعدم التحيز :

يجب ان تنمشى القرارات التى يتخذها الموظف العام مع القوانين ومع
سياسات الحكومة .

يختلف النطاق الذى ينظم فيه القانون القرارات الإدارية من دولة الى
أخرى ، ان تعدد القوانين واللوائح قد يسبب الكثير من اللبس للرجل العادى .
يجب ان تكون التعليمات سهلة الفهم وكذلك الاجراءات غير معقدة
بصدد استخراج تصريح العمل مثلاً او فتح سجل تجارى او فى التقدم ببعض
الشكاوى او فى التعامل مع الضرائب .

يجب ان يتصف الموظف العام بالنزاهة وان يكون غير متحيز فى
تعامله مع الجمهور ، كما يجب ان يتصرف بنفس الطريقة فى جميع الحالات
التي تعرض عليه .

وللوصول الى هذه النزاهة فى العلاقات بين الموظف وبين المواطن
تطلب الامر اكثر من مجرد الاتجاه

أو السلوك أو الاهتمام ، ولكن يتطلب الطرق السليمة والسهلة غير المعقدة .

٣ - الإقتصاد والسرعة :

يجب ان تسمح الطرق الإدارية بتحقيق السرعة والانتجاز الإقتصادي للعمل الإداري ، ويعتبر الإقتصاد والسرعة من المسائل المطلوبة والمرغوب فيها لمصلحة الموظف والمواطن في نفس الوقت .

ان منظر المواطن الذي ينتقل من مكتب لآخر وينتظر في طابور طويل محاولاً ان ينهي مصلحته التي يعطى لها اهمية كبيرة من وجهة نظره ، هو منظر غير سار ، وكثيراً مايقضى فترة طويلة قبل ان يبيت في مسألة او يتخذ فيها قرار ، لا يسبب مثل هذا الموقف الشعور بعدم الرضا بين المواطنين فحسب ولكنها تعنى خسارة في إيرادات الحكومة وجهداً اكبر من جانب الموظف العام .

يستطيع كبار الإداريين في الأجهزة الحكومية ان يفعلوا الكثير بقصد ان يتم العمل في الحكومة بسرعة ودون اى روتين او تعقيد او تأخير ، ويمكن تحقيق ذلك باحد الطرق الآتية :-

أ - اعطاء التعليمات المحددة للمساعدين بحيث يمكن اتخاذ القرارات وينجز العمل الروتيني في المستويات الدنيا دون الرجوع الى كبار الإداريين .
ب - على فرض وجود بعض المشاكل التي يصعب ان يتخذ فيها المساعدون قراراً ، تحول هذه المشاكل الى الإداريين الاكبر كفاءة لاتخاذ موقف بصدها ، وقد يصعب الوصول الى المثالية ، الا ان كل إداري يجب ان يعمل جاهداً نحو المثالية كي يصل الى درجة منها . ويمكن ان نتصور بعض المشاكل الإدارية الناشئة من الروتين داخل الهيراركية^(١) التي للحكومة عن طريق المثال التالي :-

" تأتي الاوراق والمراسلات والطلبات الى المستويات الدنيا في الهيراركية فيقوم الموظفون العموميون بفحصها وكتابة بعض التعليقات عليها في كل مرحلة تمر عليها الورقة خطوة خطوة في السلم الوظيفي ، وان يتخذ القرار الا بالقرب من القمة او في المستوى الأعلى "

(١) الهيراركية بمعنى المنظومة الإدارية.

ونضيف هنا مثلاً آخر كثيراً مانصادفه فى المصالح الحكومية وهو
كالتالى :-

" عند التقدم بطلب للحصول على خدمة فإن مكان هذه الخدمة مثلاً
وليكن التراخيص لمزاولة نشاط معين ، يكون مقر الإدارة المختصة بهذه
الخدمة بالدور الرابع من المنشأة الحكومية ، فيتقدم المواطن الى رئيس
المصلحة بطلبه وهو عادة مكتبه فى الدور الاول من المنشأة ، ويحصل هذا
المواطن على تأشيرة بالموافقة ثم يصعد بعد ذلك للدور الرابع فيقوم الموظف
المختص بالتأشير لقسم آخر

للتقدير للرسوم المقررة ويكون هذا القسم فى الدور الثالث ، ثم يذهب
طالب الخدمة لعدد هذه الرسوم فى الخزينة التى غالباً ماتكون فى الدور
الارضى من المنشأة ، وبعد سداد الرسوم يتوجه بالايصال الدال على السداد
الى مركز الخدمة بالدور الرابع لإثبات سداد الرسوم المستحقة ، ثم يتوالى
التردد على هذا القسم للحصول على الخدمة المطلوبة بعد اسابيع ، وكل يوم
تساق الىه الحجاج، مرة بأن الرئيس فى اجتماع ، ومرة ان سلطة الاعتماد
طلبت ايضاحات و... الخ من المهارات الإدارية ، ولعل هذا من اكثر
الاسباب لتأخر العمل الحكومى ، لانها تتطلب للكثير من الافراد لدراسة
العدد الضخم من الاوراق والمستندات قبل ان تصل فيها الى قرار نهائى .

والواضح ان المشكلة لم تنشأ من ان الموظفين غير كفاء ، بل على
العكس ومن المحتمل جداً ان يكون كل موظف تمر عليه تلك الورقة وهو من
الكفاءة بمكان ، الا ان الخطأ يكون فى التنظيم الإدارى وفى الطرق
للمستخدمة وكذلك فى الفشل فى تفويض السلطة وخاصة بصدد الأمور
للعادية الروتينية ، مع الاهتمام بالمسائل المهمة وتحويلها الى المدير الأعلى
فقط ويكون فى المسائل الصعبة التى تتطلب كفاءه خاصة (١).

٥ - بساطة ووضوح النماذج :

ان الحاجة الى السهولة والبساطة والوضوح هى حاجة لكيدة وبصفة
خاصة بصدد النماذج المستخدمة . ان النموذج المصمم بطريقة سليمة يعتبر
من احسن أدوات الإدارة - من وجهة نظر الإدارة ومن وجهة نظر المواطن
- لانه من الممكن كتابة البيانات المطلوبة فى شكل نمطى وبحد ادنى من
الكلمات المطلوبة .

(١) تخرج التفرعات الإدارية ومبدأ المشروعية - للدكتور / ثروت بدوي طبعة ١٩٨٨.

ولعل من شروط النماذج السهلة هي ان يتفهمها ويستوعبها المواطن العادى . ومن الملاحظ ان النماذج القديمة لم تراجع منذ فترة رغم ان الامر يتطلب المراجعة المستمرة عندما يثبت ان بعضها عديم الجدوى ، كما ان عدم توحيد النماذج المستخدمة من حيث حجمها او اسلوبها سوف يخلق الكثير من الصعوبات ويخفض من سرعة تداولها . وقد يتعود الموظف العام على مثل هذه النماذج فترة طويلة حتى انه قد ينسى معناها او الهدف منها ، والنتيجة هي استمرار استخدامها رغم انها اصبحت بالية وتتضمن بعض البيانات التى ان يستفيد منها احد .

ولا يعتبر هذا ضياعاً فى الجهد او الوقت فحسب ولكن يوضح مدى الحاجة الى المراجعة المستمرة لهذه النماذج لو استبعاد بعض بياناتها غير الضرورية وكل نموذج مطلوب فهو بالقطع له هدف

ويجب ان يكون متمشياً مع العمل الذى يستخدم فيه ، ويجب ان يكون نمطياً ومكتوباً بأسلوب سهل بحيث يسهل ملؤه وبأقل جهد ممكن .

ولقد تمكنت الكثير من الإدارات فى تحقيق اللوحات وحصلت من مستوى الخدمة عن طريق نمطية النموذج . وقد يتطلب الامر من الإدارات الحكومية ان تراجع هذه النماذج لولا بول حتى تتماشى مع روح العصر المتطور .

٦ - العمل الكتابى والتسجيل والأرشيف :

بالرغم من ان النظر الى هذه المواضيع يبدو لأول وهلة غير هام . الا ان الكثير من الوقت والنفقة قد تضيع او تصدر قرارات غير سليمة او تتخذ سياسات غير ناجحة ، لا بسبب الا بسبب الفشل فى طريقة الحفظ والتسجيل بحيث يصعب الوصول لاي دوسيه معين مدون فيه الكثير من البيانات التى يمكن الاسترشاد بها قبل اتخاذ قرار جديد .

ان العمل الكتابى المنظم هو القلب للنابض للإجراءات الموضوعية التى تمكن من تنفيذ العمل بطريقة سريعة واقتصادية . وتعتبر النماذج ، والتقارير ، والمذكرات ، والسجلات ، والجدول من الأهمية بمكان ، والسبب هو ضرورة تسجيل وكتابة العمل فى الحكومة ، وادى عمل مكتبى لما يقع تحت واحد من هذه المراحل :-

أ - الحركة : وهى تتضمن تدفق الاوراق والمستندات من مكتب الى مكتب آخر او من شخص الى شخص آخر ، ثم الرقابة على التسجيل .

ب - التداول : وهذا يتضمن التسجيل والتبويب والكتابة على الآلة
الكتابة .

ج - التصرف : وهو التعامل مع كل ما تتضمنه هذه الأوراق .

د - الحفظ : إما في انتظار التصرف في الأوراق أو حفظها بعد
الانتهاء من اتخاذ قرار بشأنها .

والهدف من الالتزام بالطرق والإجراءات المحددة هو ان تبقى على
عدد الأوراق ، والوقت الذى يصرف فى حركة الأوراق وفى تداولها وفى
حفظها فى حده الأدنى بحيث يستخدم هذا الوقت فى التصرف بحيث تنتهى
من هذه الاعمال فى أقل وقت .

ان للكفاية فى الحركة وفى التداول يتحكم فيه عدد من الافراد يتصلون
بالعمل المطلوب او بالخدمة المطلوبة . ويلزم التنويه الى انه فى ظل
العمليات الروتينية ، فإن النقص فى الافراد هو من مصلحة العمل ذاته
ومنجزاته . كما ان تخصيص بعض الإدارات الحكومية لإدارة مركزية
للكرشيف والفتى

تقوم بمهمة التخزين المركزى للأوراق ، والتبويب والحفظ لبعض
المستندات الهامة ونقترح بعض الطرق التى تستخدمها إدارات الحكومة فى
حفظ وتخزين او التخلص من لورقها . وإذا اعتمدت الإدارات على طرق
وحدات حديثة فإنها ستحتاج الى مهارات فنية عالية ، وإحصائية
وميكانيكية لاستخدام الأجهزة الحديثة المعقدة ^(١) وعند استخدام هذه الطرق
والأجهزة لا بد من التأكد أولاً انها تستطيع ان توفر الفنيين والخبراء للعمل
على هذه الأجهزة . وعندما نقرر استخدام أجهزة الحساب العادية والعقول
الالكترونية او حتى تنقيب البطاقات ، لا بد من التأكد من توفر الموارد
البشرية والاقتصادية والفنية . كل هذا يؤدى الى توفير قدر من وقت
الموظف وجهده وكذلك تسهيل تقديم الخدمة للمواطن المتعامل مع هذه
الأجهزة الحكومية .

٧ - نظام المقترحات :

(١) يتصل ذلك فى استخدام أجهزة الكمبيوتر لحفظ المعلومات . وقد اتجهت بعض إدارات حكومية فى
استخدام هذه الأجهزة فى بعض أقسامها المختلفة تمهيداً لتسييمها . ولا يخفى علينا مد للتكاليف فى
استخدام هذه الأجهزة . ولكن فى المقابل هو اتجاه حديث لإستخدام الأساليب العلمية الحديثة فى أعمال
الإدارة .

من الطرق المفيدة التي يمكن استخدامها في بعض الإدارات الحكومية - بقصد تحسين الطرق والاساليب الإدارية - هي نظام المقترحات . ولقد استخدم هذا النظام في المشروعات الصناعية في الدول المتقدمة هذه الطريقة كأداة لزيادة الكفاءة ولكي ييسر العمل بسهولة ويسر .

ولقد يمكن الحصول منها على الكثير من الوفورات . ولقد زاد اهتمام الإدارات الحكومية بهذا النظام حتى يمكن الاستفادة منها ، ويمكن ان ييسر العمل عند تطبيق هذا النظام بالشكل الآتي :

" يخصص اثنان او ثلاثة من كبار الموظفين في كل إدارة لفحص المقترحات مع تخصيص ميزانية لصرف مكافآت شرفية لإصحاب المقترحات المطبقة ، وسوف يشجع الموظفون على التقدم بمقترحات الى اللجنة والتي قد تؤدي الى التحسين في الطرق والاساليب الإدارية . والموظف الذي يطبق اقتراحه سوف يحصل على مكافأة نقدية تعتمد على طبيعة وأهمية واثار اقتراحه " . ولا يقتصر أهمية أنظمة المقترحات على الحصول على أفكار من الموظفين ، ولكن لتشجيع الموظفين على التفكير المستمر بقصد تحسين العمل لإشعارهم بالمشاركة في العمل وفي التنظيم .

٨ - الإدارات المركزية للتنظيم :

ويمكن الوصول الى التنظيم المثالي اذا اهتمت الإدارات الحكومية بوضع خطة سليمة للعمل الإداري

ولا يمكن الوصول الى هذا الا اذا وجدت إدارة مركزية يطلق عليها الإدارة المركزية للتنظيم تعمل بقصد دراسة العمل الإداري ، وفي اقتراح خطط لتحسينه . وتعمل هذه الإدارة لو هذا الجهاز على تجميع الحقائق ثم تحليلها والتقدم بالتوصيات عن التنظيم المطلوب وكذلك في اقتراح هيكل جديد واقتراح الطرق والإجراءات .

واذا استعان هذا الجهاز بعدد من الخبراء المتخصصين ، يستطيع الجهاز ان يقدم الكثير من الخدمات ولن يقضى على الكثير من اسباب الاسراف ، والكثير من الاخطاء طالما انها للجهة المسؤولة عن الناحية التنظيمية والادارية والجهة الاستشارية للجهاز الإداري .

واذا اعتمد على جهاز التنظيم والإدارة لوضع الكثير من المستويات والأنظمة والخرائط ، يستحسن ان تنشر نتائج الدراسات على الإدارات الحكومية . ومن المفهوم ان يعمل جهاز التنظيم والإدارة في خدمة جميع

للوزارات والإدارات ، وكذلك المشروعات العامة . وتتصدر مهمته ومسؤوليته في:-

الحصر والتحليل والنقطة بالتوصيات بصدد المشاكل التنظيمية والإدارية أو التعليمات الجارية إلى الإدارات المختلفة . وإذا كان عمل جهاز التنظيم والإدارة استشارياً إلا أنه يلزم درجة من التعاون بينه وبين الإدارات الحكومية في اتباع المقترحات التي يتقدم بها .

ولا زالت الشكوى في مصر تتردد حتى اليوم من تعقيدات الأجهزة الإدارية وبيروقراطيتها ، ولجمع للرأي سواء من جانب الحكام أنفسهم أو المحكومين على ضرورة وحتمية إصلاح الأجهزة الإدارية وتطويرها بتطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة .

والرأي الذي نراه : لكي يتخلص الجهاز الإداري في الدولة من السمة البيروقراطية ، ليس بوضع القوانين واللوائح ، حيث أن وضع قانون أو لائحة ما هي إلا دوران في دائرة مفرغة ، حيث سيتم تطبيق هذه القوانين واللوائح بصورة جامدة ويكون حل مشكلة البيروقراطية ببيروقراطية أخرى مقبلة . ولكن نرى وضع سلطة تقديرية للموظف في الجهاز الإداري لكي يتحرك لحل مشكلة الجهاز الإداري حلاً يتناسب والظروف المحيطة به وفقاً لكل حالة على حدة .

" فعلى سبيل المثال صدر القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٢ والمعدل لاحكام قانون تنظيم المباني رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمنشور بالجريدة الرسمية العدد رقم ٢٢ مكرر في اول يونيه ١٩٩٢ ونص في المادة ١٧ مكرراً منه على مايلي :-

مادة ١٧ مكرراً - لا يجوز للجهات القائمة على شئون المرافق تزويد العبارات للمبينة أو أي من

وحداتها (بخدماتها) ، إلا بعد تقديم صاحب الشأن شهادة من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم تعيد (صدور ترخيص بالمباني المقامة) ومطابقتها لشروط الترخيص ولاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية .

ونرى هنا أن القانون قد فرق بين الاعمال المقامة بترخيص مباني والاعمال المقامة بدون ترخيص من حيث توصيل المرافق ، حيث إذا تم إقامة البناء قبل ١٩٩٢/٦/٢ فإنه يجوز توصيل المرافق إليها ، فإذا رفضت

جهة للتتظيم بالبلدية توصيل المرافق قام المواطن برفع دعوى ضد جهة الإدارة امام القضاء لإجبارها على ذلك ، وستجيبه المحكمة اعمالاً لمبدأ عدم رجعية القوانين .

اما لو ترك الامر لجهة الإدارة وكان لها سلطة تقديرية ، فإن ذلك لا يمنع دخول لو توصيل المرافق الى العقار المقام بدون ترخيص بناء طالما كان هذا البناء مطابق للقانون ومقام بدون ترخيص مما يحد من رفع القضايا امام المحاكم ، وفى الوقت ذاته يمكن فرض رسوم معينة للمعاينة مثلاً تضاف الى خزانة الدولة وبالتالي لا يحرم هذا العقار من توصيل المرافق^(١). والامثلة على ذلك كثيرة ، منها ايضاً ذات المادة المشار اليها فى فقرتها الاولى والتي تنص :-

مادة ١٧ مكرراً - ويقع باطلاً كل تصرف يكون محله مايتى :-

١ - اية (وحدة) من وحدات المبنى لقيمة بالمخالفة (لقيود الارتفاع) المصرح به قانوناً .

٢ - اى مكان مرخص به (كماوى للسيارات اذا قصد بالتصرف تغيير الغرض المرخص به المكان ، ويقع (باطلاً بطلاناً مطلقاً) اى تصرف يتم بالمخالفة لاحكام هذه المادة ، ولا يجوز شهر هذا التصرف ، ويجوز لكل ذى شأن وللنيابة العامة طلب الحكم (ببطالان) التصرف^(٢) .

رأينا فى هذه المادة :

نرى ان نص المادة ١٧ مكرراً ، ١٧ مكرراً (١) تتضمنان قيداً على حرية المالك فى البناء ، كما انها انت الى نقاعس الاستثمار فى المجال العقارى والاسكان ، لذا يجب اعادة النظر فيها من قبل المشرع للعمل على الغائها . حيث انه بالنسبة لما ورد فى نص المادة ١٧ مكرراً (١) من بطلان التصرف فيما لو انصب هذا التصرف على تغيير الغرض المرخص به المكان كماى للسيارات فإن ذلك لو ترك لجهة الإدارة فى اعمال سلطتها التقديرية فى مدى صلاحية المكان للغرض المخصص له من عنده ومدى وجود مكان آخر بديل فى العقار ، لكان افضل ، حيث ان الكثير من الاماكن

(١) تشريعات البلدية فى ضوء الفقه والقضاء - للدكتور / عبد الحميد الشوايبي - طبعة ١٩٨٨ .

(٢) المسؤولية الجنائية فى جرائم المباني - الجزء الثاني - شرح الأمر العسكري الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ للدكتور / حامد الشريف طبعة ١٩٩٧ .

تظل مهمة ومغلقة لعدم صلاحيتها للاستخدام كملأى للسيارات ورفض جهة الإدارة التعديل مما

يجعلها موقوفة لا تصلح لأى استثمار ، وهو بذلك ضياع للثروة القومية وإهدار لأموال المستثمر ، والأمثلة على ذلك كثيرة ومرئية للعيان .

تلك كانت صورة من صور البيروقراطية فى الجهاز الإدارى فى الدولة بصفة عامة وفى الإدارة المحلية بصفة خاصة ممثلة فى وحداتها الإدارية .

وقبل الحديث عن الإدارة المحلية فسوف نلقى نظرة سريعة على نظام الإدارة المركزية فى مصر القديمة ثم بعد ذلك ننتقل الى تعريف الإدارة المحلية .

لمحة تاريخية عن نظام الإدارة المركزية فى مصر القديمة :-

نظام الإدارة المركزية فى مصر الفرعونية (١):-

من القصر الملكى او البيت الاعظم كانت تدار دفة الامور فى المملكة المصرية ، وفى البيت الاعظم كان يتجمع مستشاروا الملك والموظفون الرئيسيون فى الدولة ، ويجانب " مجلس العشرة الكبار " الذى كان يكون المجلس الاستشارى للملك ، حيث كان اعضاؤه يعينون من الفرعون ، وهذا كله بجانب لبناء الملك واخوته ، والذى كان يختار الملك مساعديه من بينهم فى تصريف امور البلاد ، ويجانبهم أيضاً كانت " اخوات " الفرعون اللاتى كن زوجاته فى نفس الوقت ، وكان لصنقاء الملك يملأون القصر العظيم ومنهم مع الزمن تكونت طبقة " الأيماخو " أى هؤلاء الذين لهم حق مؤاكلة الملك على المائدة الملكية (٢).

ان للنظام الإدارى والحكومى فى مصر الفرعونية بلغ للذروة فى النظام وحسن ترشيح الامور فى دولاى الحكومة كلها ، لانه نظام اتسم بالهندسة الفكرية فى تنظيمه ، وفى تقسيمات الإدارات المختلفة ، ثم داخل كل إدارة كان المبدأ المتبع ، ان للموظف يبدأ من قاعدة السلم ، من وظيفة كاتب بعد ان يتخرج من دار الحياة " اى المدرسة " ثم يظل بتقافته وكفاؤه ومقدرته الوظيفية يترقى السلم الإدارى حتى قمته .

(١) فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والثقافية للدكتور/ محمود السقل - كلية الحقوق - القاهرة - طبعة ١٩٧٨ من ٢٢٨ .

(٢) معالم تاريخ القانون للدكتور / محمود السقل من ١٧٨ ملش (١).

لقد تعددت الإدارات فى مصر الفرعونية ، وشملت فى الواقع الكثير من اوجه النشاط الإدارى على نحو يتفق تماماً مع ما هو كائن وموجود فى اكثر بلاد العالم حضارة الآن .

ان نظام الإدارة المحلية فى مصر الفرعونية ، كان متعدد النواحي ، متشاكاً ومعقداً فى الوقت نفسه

لقد خضع جميع موظفى الدولة للمصرية لياً كان المركز الوظيفى لذى كانوا يشغلونه ، عند القمة ام للقاع حتى ابناء الملوك انفسهم كانوا يخضعون لكل القيود والافصاف التى شملت الدولة الفرعونية والتى طبقت على كافة الموظفين فى الدولة . ولقد اتسم النظام الإدارى فى الدولة القديمة " مصر " بالسمات التالية :-

١ - كان السلم الإدارى يبدأ من القاع ، وعلى وجه التحديد من وظيفة كاتب ، ثم يستمر الترقى فى الوظيفة الإدارية حتى تكون القمة . واساس للترقى قبل كل شىء كان قائماً على اعتبارات موضوعية بحته اهمها الكفاءة والمقدرة والدرية فى العمل .

٢ - كان المصريون جميعاً مساوية امام القانون فى شغل وظائف الدولة ، وفى هذا الجو من العزير ان نتكلم عن اى امتياز طبقي داخل اروقة هذا البنيان الإدارى ، ايضاً لم توجد اى معالم او آثار تشير الى ارب للوظائف الحكومية .

٣ - لم تكن النقود قد اخترعت بعد ورغم ذلك كان الموظف يتقاضى مقابلاً لما يؤديه من عمل اجراً عينياً تمثل فى غالب الاحيان فى حق الانتفاع ببعض الاراضى الزراعية المملوكة للدولة .

هذا التنظيم الإدارى على هذا النحو البالغ من الدقة والمقدرة ، قد امتدت جذوره فى الاراضى المصرية ، وتنوعت وسائل هذا التنظيم مع الزمن ، واندلجت اهمية للكاتب اساس البنيان الإدارى كله ، وازدهرت ونمت الإدارة البيروقراطية خاصة فى ظل عهد الدولة الحديثة حينما فتحت البلاد صفحة جديدة لتشغيل فلسفة جديدة تمثلت فى اشتراكية حقيقية للدولة .

ذلك ان جوهر نظام الحكم المركزى لذى كان سمة من السمات الرئيسية لمصر الفرعونية .

نظام الإدارة المحلية في مصر الفرعونية :

كانت للفكرة الأساسية في مصر القديمة تعتمد على أن الفرعون هو الآلهة وأنه جمع في يديه كافة السلطات . وإذا استحال تحقيق هذا الأمر عملاً فقد استعان بفنر من الموظفين لمعاونته في إدارة شئون البلاد . ومن هنا اعتمد للتنظيم الإداري الفرعوني على تركيز السلطة في يد الملك وكبار موظفيه في البيت العظيم ، وحيث تجمعت الإدارات وتركزت في العاصمة . كان لهذه الإدارات الرئيسية فروع في الأقاليم المختلفة تخضع لإشراف وتوجيه حكام الأقاليم ممثلي السلطة التنفيذية في الأقاليم مصر المختلفة . وقد قسمت مصر إلى اثنتين وأربعين أقليماً منها اثنتان وعشرون أقليماً في الجنوب وعشرون أقليماً في الشمال ، وقد استمر هذا التقسيم طيلة العصر الفرعوني كله ، وقد

تجمعت الوحدة الإدارية حول كل إقليم من هذه الأقاليم . وكان كل إقليم في الواقع ينقسم إلى وحدات إدارية مصغرة (إلى مراكز أوكل مركز يضم عدداً من المدن والقرى . وكان أمر تعيين حكام هذه الأقاليم موكولاً للفرعون وحده ويمقتضى سلطته المطلقة ، إلا أنه كان مقيداً في اختيار هؤلاء الحكام باعتبارهم موظفين تابعين له بنفس الأسلوب ونفس النظام الذي تنتهجه ، بالنسبة لموظفي الإدارة المركزية في العاصمة ، فقد كان الموظف خاضعاً لقواعد التدرج في سلك الوظيفة ، يبدأ من وظيفة كاتب ثم يصعد السلم الإداري حتى درجة مديراً لإحدى المصالح الحكومية في أحد الأقاليم ، ثم مديراً للأقاليم ، ثم نائباً للملك على هذا الأقاليم بأكمله .

ومع الزمن كانت سلطات حكام الأقاليم في تزايد مستمر وقد أطلقت عليهم النصوص الفرعونية لقب " Seb Adjmer " والتركيب اللفظي لهذه العبارة يفيد تمتعهم بالسلطتين التنفيذية " Adjmer " وبالسلطة القضائية " Seb " . وكما أن التابعين كان يتم بناء على أمر ملكي ، فقد كان الترقى من درجة إلى أخرى يتم على نفس الصورة ، أي كان خاضعاً لإدارة الفرعون ، وكذلك فإن حكام الأقاليم خضعوا لنظام النقل من إقليم لآخر .

وتطورت الأحداث في مصر الفرعونية حتى صار حكام الأقاليم من جديد مجرد موظفين تابعين للإدارة المركزية لا يتمتعون بأي امتياز إقليمي أو مالي ، وفي ذلك تأكيد بعودة السلطة للملك .

وعلى هذا الدرب سارت نفة الأمور فى حكم البلاد عبر الحقبة التى جاءت لتكمل دورات التاريخ الفرعونى .

من هذا العرض الموجز تبين ان نظام الإدارة المحلية فى مصر نظام عريق منذ مطلع التاريخ .

والآن ننقل الى تعريف الإدارة المحلية . وسوف يكون هذا التعريف مختصراً نتناول فيه بعض اقسام الإدارة المحلية فى مصر للحدیثة وبعض الاختصاصات التى اسندها القانون لهذه الإدارة واقسامها المختلفة والتطور الذى طرأ عليها .

تعريف الإدارة المحلية :

الإدارة بمفهومها الواسع هى تنظيم ، وتنسيق ، وتوجيه ، ورقابة . ونحن نضيف لها عنصراً خامساً وهو التخطيط والمتابعة . وهى عبارة عن جمع بشرى فى منظمة معينة لتحقيق هدف معين .

اما الإدارة المحلية فيقصد بها الاشخاص العامة المحلية وهى الوحدات المحلية التى نظمها القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن قانون الإدارة المحلية ، وهى المحافظات والالوية والقضوات والنواحي ،

وهى تتمتع كلها بالشخصية المعنوية ، وينتج عن ذلك ان رؤساء تلك الاشخاص العامة والمجالس التى تمثلها تعتبر سلطات إدارية وقراراتها تعتبر قرارات إدارية ^(١) .

وتنظم الإدارة المحلية فى مصر عدة قوانين كان آخرها لقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض احكام قانون نظام الحكم المحلى وذلك لتجنب بعض سلبيات القوانين السابقة عليه . ولقد صدر فى مصر عام ١٨٨٣ قانون مايو الذى نص على إنشاء مجلس للمديريات لأول مرة فى مصر ولم يكن للمديريات فى ظل هذا القانون للشخصية المعنوية بل جعل دورها مجرد دوراً استشارياً بحتاً .

الا انه صدر بعد ذلك القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٠٩ لى يمنح هذه المديريات الشخصية المعنوية واعطى لها الحق فى اللبث فى كثير من المسائل . الا ان القيود التى وضعها نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان

(١) لوسيط فى القانون الإداري الجزء الأول تنظيم الإدارة العامة للدكتور / مصطفى ابو زيد فهمى ص ١٣٦ طبعة ١٩٩٥ .

سارياً أن ذلك جعل هذه المديريات مكتوفة الايدي نحو فرض رسوم بلدية على الاجانب المقيمين في مصر بغير موافقة الدول صاحبة الامتياز ومع ذلك فقد انشئ اول مجلس بلدى بالاسكندرية بعد مفاوضات مع الدول الاجنبية صاحبة الامتيازات عام ١٨٩٠ وقد اقيمت بعض المجالس المحلية المختلفة للمشكلة من العنصر المصرى والعنصر الاجنبى^(١).

وبصدور دستور عام ١٩٢٣ اعطى للمديريات والمدن والقرى الشخصية المعنوية التى تمثلها مجالسها المحلية^(٢). ثم بعد ذلك صدر قانون ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ وللخاص بالمجالس البلدية والقروية ثم اعقبه قانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٥ وثلاثة قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ ، وبعده قانون للحكم المحلى رقم ٧٥ لسنة ١٩٧١ والذى جاء خاصاً بالمحافظات والذى من قانون ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ مايتعارض مع احكامه فقط^(٣). ثم صدر بعد ذلك قانون نظام الحكم المحلى رقم ٧٥ لسنة ١٩٧٥ فالذى قانون ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ ، ٧٥ لسنة ١٩٧١ وظهرت فيه اللامركزية المحلية بشكل اوضح من سابقه ، الا انه لم يمض اربع سنوات حتى صدر قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وذلك لتلافى عيوب القوانين السابقة ، الا ان الحياة العملية اثبتت بعض القصور فى هذا القانون ، الامر الذى حدا بالمشروع الذى تعديل هذا القانون بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ثم ظهرت للمسايبات فى التطبيق فصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذى اصبح يسمى باسم قانون الإدارة المحلية^(٤).

ومن استعراض القوانين السابقة والمتلاحقة يتضح ان كثرة الالغاء والتعديل للقواعد القانونية بصفة عامة ولقانون الحكم المحلى بصفة خاصة يجعلنا نستنتج ان هذه القواعد القانونية لا تقوم على اساس علمى سليم ، مما يعرضها للعيوب التى تستنتج من عدم استقرار القوانين وهى :-

١ - عدم السماح للقاعدة العريضة من الناس بفهم المضمون المطبق قبل التعبير^(٥).

(١) القانون الإداري الجزء الثاني للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب من ١٩ طبعة ١٩٨٩.

(٢) القانون الإداري للدكتور / ملحد الحلو من ١١٢ طبعة ١٩٩٣.

(٣) القانون الإداري للدكتور / ملحد الحلو من ١١٧ وما بعدها طبعة.

(٤) مبادئ وأحكام القانون الإداري للدكتور / محمد فؤاد مهنا من ٤٣٦ طبعة ١٩٨١.

(٥) أصول القانون الإداري للدكتور / سامي جمال الدين من ٢٢٧ وبعده طبعة ١٩٩٦.

٢ - لاتعطى الفرصة المناسبة للعاملين على تطبيقها فى الوقت المناسب لاستعمالها .

٣ - تؤدى الى مزيد من النفقات والجهد الذى لا طائل من ورائه .

وقد حدد دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى عام ١٩٧١ الاسس التى تنظم للامركزية المحلية فى مصر وذلك فى الفرع الثالث من الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية تحت عنوان الإدارة المحلية وذلك فى المواد ١٦١، ١٦٢، ١٦٣ . فقد نصت المادة ١٦١ من الدستور على ان :-

" تقسم جمهورية مصر العربية الى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .

وقد نص القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض احكام القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الحكم المحلى على انه :-

المادة الاولى : يستبدل بعبارتى " الحكم المحلى " و " الوزير المختص بالحكم المحلى " عبارتاً " الإدارة المحلية " و " الوزير المختص بالإدارة المحلية " وذلك اينما وردتا فى القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون الحكم المحلى وفى غيره من القوانين واللوائح . وقد ورد فى الباب الاول . للتنظيمات الاساسية للإدارة المحلية . الفصل الاول : وحدات الإدارة المحلية واختصاصاتها .

مادة (١) : وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير اسمائها والغاؤها على النحو التالى ^(١):-

أ - المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية - ويجوز ان يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة .

ب - المراكز والمدن والاحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

ج - القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة . ويجوز ان

(١) محلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

يشمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة . ويباشر المركز أو الحى بحسب الاحوال اختصاصات الوحدة المحلية للقرية بالنسبة للقرى التى لا تدخل فى نطاق وحدات محلية قروية .

مادة (٢) : تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة فى دائرتها . كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين وللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات انشاءها وإدارتها والمرافق التى تتولى انشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية . كما تبين اللائحة ماتباشره كل من المحافظات وباقى الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة . ويباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها للوحدات المحلية الأخرى .

وقد نصت المادة ٤ من ذات القانون على :-

مادة ٤ : يمثل المحافظة محافظها كما يمثل كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية الأخرى رئيسها وذلك امام القضاء وفى مواجهة الغير .

كما نصت المادة ٤ مكرر من ذات القانون على :-

مادة ٤ مكرر : يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وبناء على اقتراح الوزير المختص بالإدارة المحلية اصدار تنظيم خاص لبعض المدن ذات الأهمية الخاصة يهدف الى تميمتها والنهوض بمرفقها^(١) .

ومن ثم يتضح ان قانون نظام الإدارة المحلية الأخير جعل للوحدات المحلية المعترف لها بالشخصية المعنوية هى^(٢) :-

- ١- المحافظات
- ٢- المدن
- ٣- القرى
- ٤- المركز
- ٥- الأحياء^(٣) .

(١) ومضافة بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٩ .

(٢) القانون الإداري للدكتور / ملحد الطور ص ١٢٠ وما بعدها طبعة ١٩٩٨ .

(٣) الوجيز فى القانون الإداري للدكتور / سليمان الطماوي ص ٨٥ وما بعدها طبعة ١٩٩٢ دار الفكر العربى .

بعد ان كانت محافظات ومدن وقرى فقط تنص عليها القوانين السابقة على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وذلك تطبيقاً لنص المادة ١٦١ من الدستور التي اجازت انشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية بالإضافة الى المحافظات والمدن لذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، وهذه ليست قاعدة عامة بل تختلف من بلد الى بلد باختلاف الظروف^(١) .

رأينا في هذا الموضوع :

لقد استعرضنا القوانين التي نظمت الإدارة المحلية منذ ان كانت حكم محلي الى ان اصبحت إدارة محلية . ورأينا ان آخرها هو القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

ولتضح لنا ان تطورها من وحدة محلية تشمل على محافظات ومدن وقرى الى ان شملت محافظات ومدن وقرى ومراكز واحياء .

إلا ان حرية هذه الوحدات الصغيرة - الأحياء والمراكز والقرى والمدن مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمحافظة الأم وليس لها الحرية في تصريف امورها الا بعد الرجوع الى المحافظة التي يرأسها المحافظ .

ونحن نرى ان تعطي لهذه الوحدات الصغيرة سلطات وصلاحيات وسلطة تقديرية في تصريف امورها دون الرجوع الى المحافظة الأم وذلك وفقاً لظروف وطبيعة وبيئة هذه الوحدات وحتى نتطرق وفقاً للتقدم الذى طرأ على جميع عناصر الحياة ، سواء لكان تطوراً سياسياً او اجتماعياً او اقتصادياً أى مركزية الاشراف ولا مركزية التنفيذ . فمثلاً بالنسبة لتطوير المناطق العشوائية نجد ان هذا الموضوع مرتبط بسياسة المحافظة ، وسياسة المحافظة مرتبطة بسياسة الدولة .

ولكن اذا ترك التصرف لأى من المدينة او المركز او القرية او قيادة الحي في اتخاذ مائراه مناسباً لتطوير تلك المشكلة وذلك وفقاً لطبيعة المنطقة وعناصر السكان بها ، وقد يكون هذا التطوير بالجهود الذاتية دون الارتباط بالسياسة الأم .

فإن ذلك قد يؤدي الى نمو المجتمع بصورة اسرع ولتحقق ماتهدف اليه سياسة الدولة بصورة حضارية ودون تتصل من المسئولية حسبما وان السلطة التقديرية متروكة لمجالس هذه الوحدات .

(١) القانون الإداري للدكتور / عبد القوي بسيوني عيد الله من ١٥٧ وما بعدها طبعة ١٩٩٤ .

٢ - أهمية موضوع البحث :

تتلخص أهمية موضوع هذا البحث في عرض المشكلات التي تعاني منها أعمال الإدارة العامة في مصر وخصوصاً الإدارة المحلية ومايتبعها من وحدات وأجهزة محلية على مختلف اختصاصاتها ، تلك المشكلات التي تؤدي بدورها الى تدهور حالة الخدمات التي تؤدي للمواطن سواء كان هذا التدهور في التنظيم المكتبي او في اسلوب تعامل الموظف الإداري ذاته مع المواطن طالب الخدمة ، كما ان استعراض قنماط واشكال البيروقراطية سواء الجانب السلبي منها او الجانب الآخر الإيجابي وكيفية معالجة الجانب السلبي بقر الامكان وإضافته الى الجانب الإيجابي حتى نحصل على الكم الأكبر من حسن هذا التنظيم . كما ان استعراض بعض القوانين التي تنظم سير العمل في الإدارة وكذلك للوائح والقرارات التي تنظم العمل في الإدارة المحلية والتعليق عليها واقتراح تعديل بعضها حتى تتغير مع متطلبات الفترة الأخيرة التي شهدت تطوراً ملحوظاً في شتى أمور الحياة سواء من الناحية الاقتصادية او الناحية الاجتماعية او الناحية السياسية . كما ان تعرضنا لبحث بعض المشكلات التي تؤدي الى تشكّل البيروقراطية في الإدارة المحلية واسباب الإحتراف في السلوك الوظيفي لبعض موظفي الإدارة المحلية وكذلك اقتراح كيفية معالجة هذه الظاهرة السلوكية التي تتداد يوماً بعد يوم . ان العلاج يجب ان يكون في الهيكلية في الإدارة العامة في الدولة ككل ويكون ذلك بالطرق العلمية الحديثة وقلنا ان ذلك يجب ان يكون بالإهتمام بالفرد قبل الآلة ، لأن الفرد هو الذي يدير الآلة وليس العكس - والآلة هنا تعبير مجاز لإدارات التنظيم في الإدارة - . ولقد كان لنا نظرة مستقبلية فيما يجب ان تكون عليه الإدارة المحلية وموظفيها ، ولو فتحت الفرصة لتطبيق جزء يسير منها لأمكن الإصلاح بقدر المستطاع . ان هذا البحث لا اعتبره بحثاً أكاديمياً بقدر ما هو بحث واقع ملموس يلتمس للشخص العادي قبل ان يلتمس الباحث في دروب وكواليس دهااليز الإدارة المحلية التي هي ظاهرها الإصلاح وباطنها يمكن للقارئ ان يسأل عنه المواطن العادي المتعامل مع موظفيها والذي نتج بهم لروقة وطرقلت المصالح التابعة للإدارة المحلية . ومن هنا جاءت أهمية بحث هذا الموضوع لوضع بعض الحلول للمشكلات الإدارية المعقدة و طرق القضاء عليها ولحلل نظام ديناميكي متطور حديث.

٣ - خطة البحث :

لقد تناولت هذا البحث في خمسة أبواب على النحو التالي :-

الباب الأول : البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية .

الباب الثاني : اسباب القصور في أعمال الإدارة المحلية .

الباب الثالث : بيع الخدمات العامة عن طريق موظفي الإدارة .

الباب الرابع : مدى فاعلية الرقابة على أعمال الإدارة .

الباب الخامس : التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية .

وسوف يقسم كل باب من ابواب هذا البحث الى فصول نتناول فيها البحث والتحليل لموضوع البحث من خلال مباحث ومطالب وفروع حسب اهمية الموضوع ونفعائه وتشعباته المختلفة مستعيناً ببعض المراجع العلمية للسادة الأساتذة الأجلاء والذين سبقونا بالعلم والمعرفة ونستقى منهم ما تركوه لنا تراثاً شامخاً يشهد له التاريخ وتتلذذ على ايديهم الكثير والكثير .
والله أسأل للتوفيق والهداية فيما أهتيت إليه .

الباحث

الباب الأول البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية

وينقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية :

الفصل الثانى : التخلف الفنى فى الإدارة المحلية :

- التخلف فى مجال تنظيم الميناء .

- التخلف فى المجال القانونى .

- التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة .

الفصل الثالث : لابطالة المقنعة فى الإدارة المحلية :

الباب الأول

البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

كما سبق لنا ان تناولنا فى المقدمة السابقة معنى البيروقراطية واشكالها وعيوبها وطرق التغلب على هذه المشاكل، فإن الإدارة المحلية تتصف أعمالها بالبيروقراطية فى شكلها الردىء حتى ان السمة الغالبة على اعمالها أصبحت تسمى بالروتين المعقد الذى لايمتطيع الموظف الحكومى التحال منه إلا اذا تغير النمط البيروقراطى الذى يعيش فيه .

ويمثل ذلك سواء فى صورة تخلف إدارى فى اعمال الإدارة المحلية من حيث اسلوب العمل او الأدوات المستخدمة او فى فوعية الموظفين الذين يعملون على إدارة هذا المرفق سواء فى السلوك الذى يتبعونه او فى القيادة ذاتها التى تشرف على كل هذا المرفق بما فيه من تنظيم وموظفين .

ولبيان ذلك تم تقسيم هذا الباب الى ثلاثة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : للتخلف الإدارى فى الإدارة المحلية .

الفصل الثانى : للتخلف الفنى فى الإدارة المحلية .

الفصل الثالث : البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية .

الفصل الأول

التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية

وينقسم هذا الفصل الى المباحث التالية :

المبحث الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

وينقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

المطلب الثانى : لتفائق الإدارى وبطانة الرؤساء .

المطلب الثالث : إنحراف للقيادات الإدارية القائمة على توجيه سير العمل .

المبحث الثانى : عدم استخدام لسلاب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة .

وينقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية :

المطلب الأول : تنشأت الفكر الإدارى الحديث .

المطلب الثانى : ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة فى علوم

الإدارة العامة .

المبحث الأول

أسلوب العاملين المتخلف فى تسيير شئون الإدارة المحلية

يقصد بالتخلف الإدارى فى الإدارة المحلية هو اتباع سياسة وأسلوب من شأنها ان تؤدي الى عدم للحاق بركب الحضارة والتطور الموجود من حولنا فى الدول المتقدمة .

ويظهر ذلك للتخلف سواء فى العاملين على تسيير شئون ومرافق الإدارة المحلية او فى الأساليب التى تتبعها وتنتهجها الإدارة المحلية للوصول الى اهدافها المحددة لها وكذلك قضاء مصالح المواطنين .

ويمثل ذلك فى بعض الأمور التى سوف نتناولها فى المطالب التالية :

المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب .

المطلب الثانى : لتفائق الإدارى والإدارى وبطانة للرؤساء .

المطلب الثالث : إنحراف للقيادات الإدارية القائمة على توجيه سير

العمل .

المطلب الأول

عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب

من الأسباب التى تؤدى الى تخلف الإدارة المحلية فى اداء اعمالها المحددة لها عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، ويكون ذلك لما بتعيين افراد هم بعيدين كل البعد عن الخبرة فى مجال العمل بالإدارة المحلية، كما لو وضع مهندس زراعى مثلاً فى اعمال حسابية هى بعيدة كل البعد^(١) عن تخصصاته التى حصل بموجبها على الهندسة الزراعية ، فنجد ان هذا الموظف لن يعطى بالقدر الذى فيما لو وضع شخص آخر مؤهل لذلك . هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى فإن كفاءته فى العمل لن تكون بالصورة الصحيحة مما يؤدى إلى تعطيل العمل ولحباط فى معنويات هذا الموظف وامثاله وجعله دائماً غير راضى عن عمله الذى يقوم به ، وقد يقوم به متعمداً الأهمال والخطأ حتى يثبت للمسؤولين ان موقعه فى العمل غير مناسب ، ويسعى لترك العمل سواء بصورة مباشرة او غير^(٢) مباشرة مما يؤدى الى تعطيل العمل ، وتظهر فى النهاية صورة الإدارة بشكل متأخر فى انجاز العمل وبالتالي فى صورة متخلفة .

والأمثلة على ذلك كثيرة وليست خافية . ولعل ذلك يرجع لعدة امور منها :-

- ١- دفع اعداد كبيرة كل عام من الخريجين عن طريق التعيين والعمل فى الهيئات والمصالح الحكومية وذلك بهدف الحد من البطالة الظاهرة .
- ٢- سوء وعدم تخطيط القوى العاملة على مستوى الإدارة المحلية .
- ٣- عدم وضع خطة دقيقة للقوى العاملة .

ولو نظرنا الى هذه الاسباب فى جملتها لوجدنا انها تخلق نوعاً من البطالة وهى البطالة المعقّنة والتى سوف تلقى عليها الضوء فى الفصل الثالث من هذا الباب بإذن الله .

وقد يقبل بعض من الخريجين للعمل فى اى مجال وفى اى مكان تلافياً للبطالة الحقيقية التى تنتشى بين اعداد كبيرة من الشباب المؤهل وهو الأمر الذى يدفعهم الى ذلك ، والنتيجة معروفة مسبقاً .

(١) الرقابة الإدارية فى الإسلام - المبدأ والتطبيق - دراسة مقارنة - الدكتور/ علي محمد حنين طبعه ١٩٨٥ .

(٢) الفساد الإداري - الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية - الدكتور / أحمد رشيد طبعه ١٩٧٦ .

وهى عدم القيام بالعمل للتخصصى المطلوب وان قام به لن يكون بالمستوى المطلوب، وفى النهاية يؤدى الى تخلف وتأخر اعمال الجهة التى يعمل بها وبالتالي تظهر بمظهر التخلف والتأخر .

فلو ان هناك خطة نحو تصنيف العمل وحصر الاحتياجات الفعلية لكل تخصص ووضع كل فئة وظيفية فى مجال تخصصها لانتهى الأمر الى إنجاز العمل بصورة افضل فى وقت مناسب ويرضى عنه ويكون برضاء من القوائم على هذا العمل ودون لخطاء تذكر ، والأمثلة على ذلك كثيرة ، فنجد مثلاً للقطاع الخاص او قطاع المصارف - البنوك - له صورة واضحة وتختلف كل الاختلاف عن صورة الإدارة المحلية ، فلو ان شخصاً دخل الى احد البنوك مثلاً لإنجاز عمل من الأعمال فإنه يخرج فى ذات اليوم وقد حصل على الخدمة المطلوبة بل هذه الخدمة ان تتعدى دقائق معدودة وقد تجد لاقسة على كل نافذة فى البنك تطلب منك للتوجه الى مدير البنك فى حالة تأخر الخدمة عن دقائق معينة ، فى حين انك لو توجهت الى اى حى من احياء الإدارة المحلية مثلاً لإنجاز عمل من الأعمال لنتى لا يستغرق إنجازها أكثر من ساعة محددة ، فإليك ربما تمر عليك للشهور بل ولشهور دون الحصول على هذه الخدمة. كما لو توجهت لإستخراج شهادة من إحدى إدارات الإيرادات بحى من الأحياء ، وقد يكون دافع الموظف مؤدى للخدمة فى ذلك هو التمسك الأعمى بالإجراءات والقواعد حتى يظهر هذا الموظف فى صورة مثالية لمن يقوم بتنفيذ التعليمات وحتى يتجنب المسئولية وينأى عن العقاب ، لو يكون الدافع هو الكسل وعدم الرغبة فى بذل الجهد للوصول لحل المشكلة بصورة صحيحة ، وقد يكون السبب أيضاً يعترى بعض نوات النفوس الضعيفة من الموظفين

بهدف الحصول على رشوة فى مقابل إنجاز هذا العمل .

وقد يرجع السبب فى تخلف الإدارة المحلية الى قصور القيادة حيث يفترق الرؤساء الإداريون فى بعض جهات الإدارة الى التأهيل اللازم لتولى القيادة الإدارية وتصحيح الإدارة حتى تجارب لهم فى العمل .

وقد يرجع الى ضعف الرقابة حيث انه أصبح التمسك بالفضائل من الآثار التاريخية ومن دواعى السخرية ومن مظاهر السذاجة ، حيث ان سوء تكوين معظم القادة الإداريون وتكامل البعض منهم وتدهور خلق للبعض الآخر قد ساعد على غى المرؤسين دون رادع او رقيب ، فلم تحقق الإدارة

اهدافها المرجوة وزيفت نتائج اعمالها في كثير من الأحوال لتفطية الأخطاء المرتكبة والجرائم الأثمة وراء تخلف الإدارة المحلية^(١).

ولقد ساعد على ذلك أيضاً وجود معايير موضوعية لقياس الأداء في اغلب الإدارة المحلية مما علمس معالم التقويم الصحيح وفتح مجال لإدخال الاعتبارات الشخصية ، كذلك عدم اخذ الإدارة المحلية في كثير من الأحيان بقاعدة التخصص التي من شأنها ان تحقق كثير من الفوائد التي منها :-

أ- يزيد من قاطية الإنتاج في المنظمات الإدارية^(٢).

ب- إمكان استخدام كفايات أكثر عظمة في النواحي المختلفة للمنظمة.

ج- ان التخصص في العمل يزيد من الخبرة ويهيء فرصاً أكثر ملاءمة لكل من المنظمة وعملها .

د- يؤدي الى القضاء على البطالة المتبعة في الأجهزة الإدارية^(٣).

المطلب الثاني

التفلق الإداري وبطالة الرؤساء

يقصد بالتفلق الإداري ما يطرأ من البرؤوسين تجاه الرؤساء ، في حين ان الظاهر عكس الباطن ، ويقصد بالتفلق بالمفهوم العام ان يظهر المرء عكس ما يبطن ، كان يظهر الايمان في حين انه يبطن الكفر ، لو يبدى استيكان امر هو في حقيقة الحال يستهجنه ، لو يوافق على ما لا يقتنع به .

ويحدث التفلق في الإدارة على جميع مستوياتها من المسؤولين لرؤسائهم ، ويكون لكثير إغراء تجاه الرئيس الإداري الأعلى نظراً لسمعة سلطاته ، وان كانت فرصة الاتصال به لا تتاح في العادة إلا لكبار العاملين وشاغلي الدرجات العليا الذين يمكن ان يطلق عليهم بطاقة الرئيس^(٤).

والبطالة بهذا المعنى نوعان : بطاقة خير وبطالة سوء .

وفى ذلك يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم : " ما بعث الله من نبي ولا استخلف من خليفة إلا كانت له بطانتان ، بطاقة تأمر بالمعروف وتخصه

(١) الإدارة العامة للدكتور/ ملحد الحلو، والدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص ٢٢.

(٢) الإدارة العامة للدكتور / سليمان التمازي طبعة ١٩٨٠ ص ١٣٤ وما بعدها.

(٣) علم الإدارة العامة للدكتور / ملحد الحلو ، للدكتور / إبراهيم عبد العزيز شحما طبعة ١٩٨٦ ص ٤٢٨.

(٤) الإدارة العامة للدكتور / ملحد الحلو، الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٩٧ ص ٢٧ .

عليه ، وبطانة تأمر بالشر وتحضنه عليه والمعصوم من عصم الله " (١) .
ويقول صلى الله عليه وسلم :-

" إذا أراد الله بالأمير خيراً جعل له وزير صدق ، إن نسي ذكره ، وإن
نكر أعاله . وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء . إن نسي لم
يذكره ، وإن ذكر لم يعنه " (٢) .

غير أنه من الواضح والملموس أن بطانة السوء أو الشر قد زلت في
هذه الأيام وطغت على بطانة الخير ، وقد تنقشى التفاف الإدارى فى الإدارات
التي تشرف عليها الدولة فى السنوات الأخيرة بصورة مؤسفة وتدعو إلى
التأمل . ولقد تواتر عليه العمل وتناقله البعض عن البعض من الموظفين
جيلاً بعد جيل حتى أصبح ظاهرة عادية لا تثير السخط أو الاستهجان لدى
كثير العاملين ، فترى لكثير المقربين من الرئيس الإدارى يزينون له سوء
عمله ، ويؤيدونه بالحق أو الباطل فى كل مايرى أو يقر بصرف النظر عن
الصواب وتحرى المصلحة العامة . . . وحتى فى حالة الفشل وظهور النتائج
السبئية لقرارات الرئيس ويحاولون تبرير لخطائه وإخلاء مسئوليته وتسببها
لى أسباب أخرى هو منها براء .

أولاً : كيفية التفاف :

يتم التفاف بالقول أو العمل أو بهما معاً . فالتفاف بالقول يتمثل فى
كلمات المدح والأطراء واستحسان كل تصرف للرئيس دون وزنها وتقييمها
لتأييد الصالح منها ومحاولة منع الطلح من باب الأمر بالمعروف والنهي عن
المعكر . أما التفاف بالعمل فيكون عن طريق القيام بالأعمال والتصرفات
المؤيدة والمؤكدة لمواقف الرئيس إن كانت خاطئة غير مقبلة دون مراجعة لم
تحجس . ويكثر التفاف من جانب العاملين فى مناسبات عدة منها :-

- عند اتخاذ القرارات يقوم بعض العاملين بتأييد مايشعرون أنه
موافق رغبة المدير ويساير هواه دون بحث أو دراسة ، وبغير اعتداد
بوجه المصلحة .

- عند انتظار الترقيات الاختيارية والعلاوات الاستثنائية وحولفز
العامل ، يحاول المنافقون من العاملين زيادة التودد الى الرؤساء
لينكروهم بأنفسهم .

(١) رواه البخاري.

(٢) رواه أبو داود.

- عند تهنئة الرئيس فى اى مناسبة من المناسبات العارة ينبرى بعض المرؤوسين للإشادة به وبكافة أرائه وقراراته وإن كانت خاطئة .
- قد يحدث النفاق والتملق بدون مناسبة على الإطلاق ، وذلك من جانب أولئك الذين تعودوا على ذلك واصبح النفاق يمثل بالنسبة لهم طبعاً لازماً واسلوب للحياة لا يستطيعون العيش بدونه^(١) .

ثانياً : اسباب النفاق :

اسباب النفاق كثيرة ومتعددة ويمكن ايجازها فى النقاط التالية :-

أ - ضعف الإيمان الدينى :

الإيمان بالله سبحانه وتعالى والإيمان بالقضاء والقدر هما عنوان المؤمن، ومن اختلت عنده هذه العقيدة تجده يتخبط فى الحياة ، وتجده يتكالب على حطام الدنيا بأى ثمن حتى لو فقدته ذلك دينه . والنفاق صورة من هذه الصور ، قد توعد الله سبحانه وتعالى المنافقين فى سورة النساء فى قوله تعالى: " وبشر المنافقين بأن لهم عذاباً ليماً " .^(٢)

وتوعدهم الله سبحانه وتعالى بعذاب اليم حين قال تعالى : " إن المنافقين فى الدرك الأسفل من النار وإن تجد لهم نصيراً " .^(٣) فلو أن هؤلاء آمنوا واتقوا لما كان هناك نفاق ، لأنهم لو علموا أن الخير بيد الله سبحانه وتعالى وللشر بأيدي العباد انقسم . وقد روى ابن عباس رضى الله عنهما عن الرسول صلى الله عليه وسلم أنه قال :-

" كنت خلف النبى صلى الله عليه وسلم يوماً ، فقال : يا غلام إني أعلمك كلمات : (احفظ الله يحفظك ، احفظ الله تجده تجاهك ، وإذا سألت فاسأل الله ، وإذا أستعنت فاستعن بالله ، واعلم أن الأمة لو اجتمعت على أن ينفعوك بشيء ، لم ينفعوك إلا بشيء قد كتبه الله لك ، وإن اجتمعوا على أن يضروك بشيء لم يضروك إلا بشيء^(٤) قد كتبه الله عليك ، رفعت الأقلام وجفت الصحف) . والمنافقون يعتقدون أن قدرهم ونصيبهم من الخير أو الشر بيد من هم أعلى منهم من البشر ، وهذا يأباه الإيمان الصادق . فلو أن

(١) الإدلة العلمية للدكتور/ ملحد الطو ص ٢٩ طبعة ١٩٩٧ - مشار إليه.

(٢) الآية ١٣٨ من سورة النساء.

(٣) الآية ١٤٦ من سورة النساء.

(٤) رواه الترمذي.

كل انسان ادى ما عليه بصدق وامانة وراعى الله فى عمله وراعى ضميره ،
ما كان فى حاجة لنفاق الغير .

ب - سوء الأخلاق لبعض العاملين :

سوء الأخلاق هو اهم سبب من اسباب النفاق ، فصاحب الخلق الكريم
لا يسمح لنفسه بتأييد الخطأ والنظاير بالاقتناع به ، او التملق لاصحاب
السلطة والجاه للحصول على مكاسب شخصية . فمثل هذه التصرفات لا
تقبلها النفس السوية ولا يقرها شرع ولا دين . لذلك ينتشر النفاق مع ازمان
الضمير والاخلاق .

ج - شخصية الرئيس الإدارى :

ولعل من اهم اسباب انتشار النفاق بين العاملين فى الإدارة هى شخصية
الرئيس الإدارى ذاته . فكثير من الرؤساء يشجعون على المدح والأطراء ،
ويحبون ان يحمسوا بما لم يفعلوا ، وهؤلاء هم المسؤولون الأساسيون عن
انتشار النفاق فى الإدارة . فالرئيس الجاد الصالح المؤمن هو الذى يترفع عن
المدح والتملق ويصد ممارسيه من الرؤسين ويحاسب من يثبت منهم انه
وافق على خطأ او قام به وهو يعلم ، لمجرد النفاق ومسايرة الرئيس ومثل
هذا الرئيس يتلشى النفاق من إدارته ليحل محله العمل المخلص الذى يصبح
معيار تحديد مكانة كل مؤس لديه . وفى ذلك إقتداء برسول الله صلى الله
عليه وسلم " الذى وصفه الله سبحانه وتعالى بقوله : إنك لطفى خلق عظيم "
ومع ذلك كان لا يحب المدح والأطراء وينهى ماله بقوله : " لا يستغوينكم
للسيطان " وقال ابو هريرة رضى الله عنه وارضاه " امرنا رسول الله صلى
الله عليه وسلم ان نحشا فى وجه المداحين التراب " (١).

د - كبت الحريات العامة :

قد يؤدى كبت الحريات العامة والحجر عليها وخاصة حرية الرأى إلى
تفشى ظاهرة النفاق بين العاملين الذين يخشون التعبير عن آرائهم الحقيقية ،
ولا يجدون وسيلة إلى المناصب العليا الا بالنفاق ، وقد يكون الاشتراك فى
السلطة والتقرب إلى الرؤساء عن طريق النفاق أيضاً .

لذلك يكثر النفاق الوظيفى فى البلاد غير الديمقراطية ، ويقل لو يندر
فى البلاد الديمقراطية . وقد قال عليه الصلاة والسلام : " افضل الجهاد كلمة

(١) رواه الترمذى.

حق عند سلطان جائر " وقال عليه السلام عن الأمراء الظلمة " فمن نابذهم نجاً ، ومن إعتزلهم سلم أو كاد أن يسلم ، ومن وقع معهم في دنياهم فهو منهم " وقال " سيكون من بعدى أمراء يكذبون ويظلمون فمن صدقهم بكذبهم واعانهم على ظلمهم فليس منى ولست منه ولم يرد على الحوض".

هـ - الرغبة في المغنم الشخصية :

قد تدفع الرغبة في للحصول على مغنم شخصية لبعض العاملين الى النفاق والأنزلاق الى الرؤساء الذين بيدهم تحقيق هذه المغنم . وغالباً ما تكون هذه المغنم غير مستحقة لطالبها ويترك امر منحها او منعها لتقدير رؤساء غير موضوعيين في تقديرهم ، حيث لو كان لهم حق في هذه المغنم الوظيفية وكانت تقديرات الرؤساء بشأنها عادلة تقوم على اساس موضوعية، لحصل عليها اصحاب الحق فيها دون حاجة الى التملق والانزلاق والنفاق.

و- السعي الى اخفاء التقصير :

قد يدفع التقصير والاهمال في العمل صاحبه الى للنفاق ومداينة الرئيس لإخفاء تقصيره او تغاди المساواة عنه ، وقد يكون الرئيس ضعيف النفس فيرضى عن مرسوميه المناقنين ويتغافل عن تقصيرهم.

ثالثاً : آثار النفاق :

مما لا شك فيه ان للنفاق آثار سيئة على حسن سير الإدارة وذلك من نواح مختلفة يمكن ان نوجزها فيما يلي :-

١ - كثرة الأخطاء والخسائر :

النفاق يؤدي الى وقوع الأخطاء وحدثت الخسائر بسبب للتصرفات السيئة التي صدرت من الرؤساء بتأييد من المسؤولين المناقنين الذين كان بوسعهم محاولة منعها او تغييرها بمصارحة مصدرها بعيوبها واسداء النصح اليهم بشأنها تغادياً للأخطاء وتحقيقاً للمصلحة العامة .

وكم من إدارة ضلت طريقها وحادت عن اهدافها بسبب بطانة السوء التي احاطت برئيسها .

٢ - ترك العمل الجاد :

يؤدى الاتفاق الى ترك العمل الجاد واهمال واجبات الوظيفة اعتماداً على التودد الى الرؤساء ومداومتهم ومحاولة التقرب منهم بالتأييد المستمر وكلمات المدح والثناء ، والاكتفاء بالتقرب الى الرؤساء ، وذلك لا يحقق مصلحة المجتمع .

٣ - تفضيل الإعتبارات الشخصية :

فيؤدى الاتفاق الى تفضيل الإعتبارات للشخصية على المصلحة العامة التى تعمل الإدارة على تحقيقها ، فيحدث ان يضحى الرئيس بهذه المصلحة فى سبيل ما يلاقي من المنافع من مدح وتأييد وخدمات خاصة . وكثيراً ما يتخذ منهم لصداقة يتبادل معهم المصالح الشخصية وان تعارضت مع مصالح العمل .

٤ - سوء إسناد المناصب :

يؤدى الاتفاق فى كثير من الاحيان الى إسناد المناصب الى غير اهلها . فمن الرؤساء من يولى نقته فيمن تعجبه لقولهم وان ساءت اعمالهم وقلت كفائتهم . ويطلقون عليهم اهل الثقة ويفضلونهم على اهل المعرفة والخبرة ويحرص الناس بطبيعتهم على تولى المناصب والرئاسات وغالباً مايلجأون فى سبيل ذلك الى منافقة الحكام وإطرائهم بغير حق .

وقد ورد ذلك فى تحذير الرسول صلى الله عليه وسلم للناس من ذلك فقال : " لَكُمْ تحرصون على الإمارة وستكون ندامة يوم القيامة ^(١) . وسوء اسناد المناصب هذا يكون من القاعدة الى القمة اى من القاعدة الهرمية للإدارة الى قمة الهرم الوظيفى .

٥ - إختلال معيار التقييم :

ويظهر ذلك فى اعداد تقارير كفاءة العاملين والتى توضع كل عام وكذلك عند منح العلاوات التشجيعية ، حيث قد يتألب الموظف المناق وان قل عمله على حساب زميله المجد ، حيث يحصل المناق على أعلى تقارير للكفاية رغم قصوره فى العمل ، فى حين يحصل من هم افضل منهم فى العمل الوظيفى على تقارير اقل .

(١) رواه الترمذي .

وهذه نتيجة طبيعية لضعف الخلق الذي يتصف به بعض الرؤساء .
وتلك هى اهم الأمراض الوظيفية التى أصابت الإدارة المحلية بل واتسع نطاقها^(١) .

لذا نأمل ان تتخلص الإدارة العامة من هذه العيوب وان لم تكن الإدارة وأجهزتها قادرة على اداء وظائفها بطريقة سهلة وميسرة وخاصة بعد اتساع هذه الوظائف وتعاظمها لصار ضررها اكثر من نفعها ، ذلك علاوة على الأمراض الأخرى التى لا تخفى علينا واصبحت لمرضى مستعصية تحولت إلى مشكلات يصعب علاجها بل يجب العمل على بترها من المجتمع الإدارى والقضاء عليها وهى :

مشكلة البيروقراطية ، ومشكلة الكفاية الإدارية ، ومشكلة النفاق الإدارى بمشكلة سياسة الاجور والمكافآت والحوافز .

المطلب الثالث

إحتراف القيادة الإدارية القائمة على توجيه سير العمل

من آثار إصابة الإدارة المحلية بالبيروقراطية سيئة السمعة انه قد يظهر بعض الانحرافات التى تصيب القيادات الإدارية القائمة على توجيه سير العمل فى الاجهزة الإدارية المختلفة . ويتمثل ذلك فى التعقيدات المكتبية والإدارية داخل الاجهزة الحكومية ودخل إدارات وتقسيمات الإدارة المحلية ويطلق بعض الكتاب فى علم الإدارة على ذلك بإصطلاح الفساد الإدارى ويقول : سلوك بيروقراطى منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق " (٢) .

ونتيجة ليست مقصورة فقط على خرق القوانين والنظم المعمول بها بل انه يودى الى فقد المواطن الثقة فى قيادته وفى للنظام السياسى .

وإذا ما اشترك هذا الفساد الإدارى فإنه يودى الى تقويض للنظام السياسى ذاته ، وهنا يظهر الفساد فى صورة مستترة غير مرئية فى شكل سلوك يحاول الموظف إخفاءه لرفضه من المجتمع ، ولكن مع مضي الوقت تصبح بعض أشكال هذا الفساد مقبولة من قطاعات متزايدة من المواطنين ، اى ان بعض صور الفساد تتحول الى سلوك اجتماعى مقبول ، وهنا تكمن الخطورة. وقد ينتج عن ذلك بعض النتائج الغير مقبولة مطلقاً وهى :-

(١) روله الترمذى.

(٢) دروس فى الإدارة العامة للدكتور / حسين عثمان ص ١١٠ طبعة ١٩٩٤ دار الجامعة الجديدة للنشر.

١ - الحصول على مقابل نتيجة تقديم الخدمة العامة :

قد ينتج عن ذلك السلوك المشار إليه ان يحصل الموظف على مقابل سواء مادي او عيني نتيجة تقديم الخدمة العامة وذلك دون وجه حق ، حيث تلزم الدولة بتقديم هذه الخدمات بالمجان او بثمان اقل من سعر التكلفة ، الا ان الموظف المنحرف يأتي ويحصل على مقابل لها ممن يحصل عليها بغض النظر عما في هذا التصرف من إساءة بالغة الى سياسة الدولة العامة ، وحيث ان الهدف من ذلك في نظر من يمارسها هو تكوين ثروات غير شرعية ، وهذا يتضح بصورة جلية ومتكررة في إدارات التراخيص في احياء الإدارة المحلية وحدثتها حيث دأب البعض من الموظفين نوى النفوس المريضة الى تقاضى مبالغ خيالية في سبيل إستخراج هذه التراخيص^(١). وقد يظهر ذلك في قطاعات اخرى في الدولة مثل الحصول على مقابل مادي نتيجة تقديم الخدمة في المستشفيات العامة وبعض المصالح الخدمية الاخرى... الخ .

٢ - الحصول على مقابل نتيجة انتهاء الإجراءات :

قد يجد المواطن نفسه مطالب في تعامله مع المنظمة الإدارية بالالتزام بعدة أنظمة وإجراءات وذلك عند طلب الحصول على ترخيص سواء كان ذلك بطاقة تحديد للشخصية او مطلب للحصول على رخصة القيادة وكذلك مصلحة التليفونات وغيرها من المصالح العامة . وهنا يجد المواطن نفسه مضطراً الى دفع مقابل مادي للحصول على هذه الخدمة ، وهنا قد يطلب منه الموظف مقابل مادي او عيني بدون وجه حق مقابل انتهاء الإجراءات اللازمة لتنبيه حاجته والحصول على الخدمة المطلوبة ، وهنا يزعم المواطن مضطراً الى ذلك لان تعامله مع الإدارة في هذه الحالة يكون من موضع المغلوب على امره ، حيث انه لا مفر من دفع المطلوب للموظف في سبيل الحصول على الخدمة او انتهاء الإجراءات دون تعقيد . اما المواطن الآخر الذي لا يدفع للمطلوب واختار ان يسلك الطرق الشرعية فهو اقل حظاً من الاول سواء كان عدم الدفع بسبب ضيق ذات اليد او عدم لفتتاعه بهذا المقابل ، فإنه توضع امامه العرائيل والسدود والمتاريس التي تحول دون حصوله على هذه الخدمة حتى ولو استخدم الطرق الشرعية جميعها . الأمر

(١) جريدة الأهرام العدد ٤٠٥٠١ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٦ ، ونفس الجريدة العدد ٤١٠٣٢ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٤

الذى يترك اثراً سيئاً فى نفس هذا المواطن وينعكس ذلك على نظرته للإدارة فى مجملها بل وعلى نظام الدولة ذاته^(١) .

عمولات الكبار والصغار :

ونظهر هذه الظاهرة عندما نتعامل الإدارة فى سبيل لتجاوز العديد من المشروعات فى مجالات التنمية المختلفة ، فإن الإدارة تتعامل مع العديد من الهيئات المحلية والأجنبية وذلك فى مراحل الدراسة والتصميم لهذه المشروعات وهو ما يتطلب اتفاقات مالية كبيرة ، وهنا تكون لكبار النيروقراطيين فرصة للحصول على عمولات تمثل نسبة مئوية من اجمالى تلك العمليات .

ولا شك ان فى ذلك قوة سيئة لصغار الموظفين مما يخلق شكلاً مصغراً من " عمولات الصغار " فى لوسط ولانى السلم الإدارى - الأمر الذى يضر بالمصلحة للعلمة^(٢) .

وإذا كانت هذه الظاهرة ليست فى مصر فقط بل هذه الظاهرة منتشرة فى دول العالم الثالث أكثر منها فى الدول المتقدمة . ويقول رسول الله صلى الله عليه وسلم : " تركت فيكم ما إن تمسكتم به إن تضلوا بعدى أبداً - كتاب الله وسنتى " وما نحن اليوم نرى أن الكثير منا قد ابتعد عن كتاب الله ونسى سنة رسول الله عليه الصلاة والسلام واصبغنا بتخبطنا الشيطان ميمناً وبساراً وبإلنا نأخذ من سلفنا الصالح وملأوا عليه حتى أن الله فتح عليهم ونصرهم على أنفسهم وعلى أعدائهم بفضلهم . وتطالعنا كتب السيرة عن السلف الصالح وما انتهجه خليفة المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنه وإرضاه فى سياساته التى نأى بها عن هذه الصغائر البشرية التى سمو فى التفكير وفى التطبيق ، وسمو فى الطريقة المثالية لمحاسنة نفسه وضميره .

وليس دل على ذلك من موقف سلمان الفارسى من عمر بن الخطاب نفسه يوم وقف لمير المؤمنين يخطب الناس فى المسجد وقد ارتدى حلة صنعها من ثوبين من تلك الأثواب التى جاءت من لخاص لفىء ، فوزعها على الناس كل واحد منهم ثوب ، فوقف على المنبر يقول :-

" إيهما الناس الا تسمعون ، فقال سلمان رحمة الله عليه : لا نسمع . فقال عمر : ولما يا أبا عبدالله . فقال : انك قسمت علينا ثوباً وعليك حلة من

(١) سجدية الأهرام العدد ٤٢٥١٨ بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٥ صفحة رقم ٣ لسنة ١٢٧ .
(٢) ندروس فى الإدارة للعلمة للتكتور / حسين عثمان حسين من ١١١ وما بعدها - مشار إليه .

ثوبين . فقال : لا تتعجل يا أبا عبد الله ، ثم نادى : عبد الله . فلم يجبه أحد .
فقال : يا أبا عبد الله بن عمر . فقال لبيك يا أمير المؤمنين . فقال الثوب
الذى أنزرت فيه هو ثوبك ؟ قال اللهم نعم . فقال سلمان الآن فقل نسمع .

ان اول ما يتبادر الى ذهننا هنا هو سؤال . هل من حق سلمان الفارسي
ان يحاسب عمر بن الخطاب وهو امير المؤمنين ؟ وهل كان على عمر
رضي الله عنه ان يدافع وان يوضح ؟

وهل هذه الاساليب يمكن ان تجد لها سبيلاً في النظريات السياسية
والاجتماعية الحديثة في عصرنا هذا ؟ ان مدار بين عمر بن الخطاب
وسلمان الفارسي في مسجد المدينة ليعد سابقة لم يمكن ان

يدور الآن في لحدث النظم للديمقراطية لانه تشبه بنظام الاستجواب
الذى يقدمه نواب الشعب في المجالس النيابية والشعبية الى وزير او رئيس
الوزراء . ولحق ان سياسة عمر بن الخطاب رضي الله عنه العفيفة تجاه
مال الدولة جعلت للمسلمين يجارونه في هذه السياسة .

فقد وصل فيء فارس يوماً الى المدينة وكان شيئاً كبيراً حتى انه دهش
من كثرتة ونفاسته ولحضر المسلمين له كاملاً . فالتفت الى من حوله وقال :
ان قوماً اتوا هذا الامناء . فأجابهم على بن ابي طالب رضي الله عنه " انك
عفتت فعفت رعينك ولو رعت ارتعت " .

وكان عمر بن الخطاب مشهوراً عنه الشدة مع الرحمة . فلم تكن شدته
الا وسيلة لرحمة المسلمين ولحذب عليهم ورعاية لمورهم ومصالحهم حتى
دعاه ذلك دقة اختيار الولاة الذين يتسمون بتلك السمات ويمتازون بهذه
السمة للدائرة التي تمتاز بها سياسته .

فقد استعمل رجلاً من بني اسد على عمل ، فدخل يسلم عليه قبل ان
يتوجه الى مقر عمله ، فجاء عمر ببعض ولده فقبله . فقال للرجل الاسدي :
اتقبل وانك هذا يا أمير المؤمنين ، فوالله ما قبلت ولداً لي قط . قال عمر :
فأنت والله بأولاد الناس قل رحمة . لا تعمل لي عملاً أبداً فرد عهده .

ولعل من مقتضى الأمانة التي يجب ان يتصف بها من يتولى امور
الناس ذلك ان عمر رضي الله عنه قد استخلف ذات يوم عمير بن سعد والياً
على حمص . فحاول عمير ان يخلص من هذه الأمانة . ولكن عمر الزمه
بها . فأستخار الله ومضى الى عمله . ومضى عام ولم تبلغ عمر عنه
اخبار ولم يصل منه خراج ، فأرسل عمر يستدعيه . وذات يوم شهدت

شوارع المدينة رجلاً اشعث اغبر تغشاه وعشاء السفر يكاد يقطع خطاه من الأرض اقتلاعاً ، وعلى كتفه اليمنى جراب وقصعة ، وعلى كتفه اليسرى قربة ماء ويتوكأ على عصاه ودلف الى مجلس عمر رضى الله عنه .

وقال السلام عليكم يا أمير المؤمنين . فتعرف عليه عمر بعد جهد وقال : عمير ٢٠٠

قال : نعم . قال : ماشأناك يا عمير ٢٠٠

قال : شأنى ما ترى ٠٠ لست ترائى صحيح البدن ٠٠٠ طاهر الدم ٠٠ معى الدنيا لجرها بقرنيها .

قال : عمر رضى الله عنه ولمعك ؟ . قال عمير : معى جرابى احمل فيه زادى ، وقصعتى آكل منها ولواتى احمل فيها وضوئى وذادى ، وعصاى لتوكأ عليها واجاهد بها عدواً ان عرض .

قال : عمر اجئت ماشياً ٢٠٠ قال : عمير : نعم .

قال عمر : لو لم تجد من يعطيك دابة تركبها ؟ . قال عمير : انهم لم يفعلوا ، وائى لم اسألهم .

قال عمر : فماذا عملت فيما عهدنا لليك به ؟ . قال عمير : لتيت البلد الذى بعثتنى اليه فجمعت صلحاء اهله ووليتهم جباية فيتهم واموالهم حتى اذا جمعوها وضعتها فى موضعها . ولو بقى شئ لآتيك به . قال عمر : فما جئتنا بشئ ؟ قال عمير : لا .

فصاح عمر منبهرأ : جئتموا لعمير عهداً .

اجاب عمير : تلك ايام خلت . لا عملت لك ولا لأحد من بعدك .

وعمير هذا هو الذى قال وهو على منبر حمص : لايزال الإسلام منيعاً ماأشد السلطان . وليست شدة السلطان قتلاً بالسيف او ضرباً بالسوط . ولكن قضاء بالحق . ولخذاً بالعدل .

ذلك صورة ماكانت عليه الدولة الإسلامية التى ترامت اطرافها بفضل منهج الله الذى لتبعوه حاكماً كان لم محكوم ، فكانت لهم العزة فى الأرض وفى السماء .

فأين نحن الآن من ذلك ؟ شتان بين الأمس واليوم !!!

المبحث الثانى

عدم استخدام اساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة

تقوم بعض إدارات الدولة باستخدام اساليب ارتجالية فى تحقيق اهدافها، بعضها قائم على الصدفة والبعض الآخر قائم على التخمين . وفى سبيل ذلك تتحمل الإدارة كثير من الخسائر سواء اكانت مادية او فى صورة وقت مهدر يمكن ان يستغل فى استخدامات اخرى ، وتعوق بذلك مصالح المواطنين المتعاملين معها . وهذا فى حد ذاته يفتح مجالات للتلاعب بمصالح المواطنين ويفتح مجال للتربيع لبعض الموظفين من وراء ذلك ، حيث انه لا توجد خطط او برامج محددة يمكن الأسترشاد بها والتحقق من اتباعها ، حيث ان الإدارة فى عملها يجب ان تستند الى مبادئ واصول تستعين بها فى تحقيق اهدافها ، وذلك بأقل التكاليف الممكنة وفى حدود الموارد المتاحة والقتصر وقت ممكن أيضاً ، لأن اعمالها تتعلق بمصالح المواطنين معتمدة على ذلك فى وظيفتها الأساسية وهى :-

١ - التخطيط : وهو الوظيفة الأولى للإدارة .

٢ - إعداد السياسات التى تضمن تنفيذ الخطة .

٣ - إعداد الهيكل التنظيمى الذى يحدد لكل فرد فى الإدارة دوره فى تنفيذ الخطة .

٤ - الرقابة .

ومن هنا سوف نلقى نظرة سريعة فى مطلبين :

المطلب الأول : نشأت الفكر الإدارى الحديث .

المطلب الثانى : ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة فى علوم الإدارة العامة .

المطلب الأول

نشأت الفكر الإدارى الحديث

نشأ الفكر الإدارى الحديث مع بداية هذا القرن واستند هذا الفكر الى ان الإدارة العلمية تستند الى مبادئ واصول تيسر الإدارة وترفع من كفاءتها، اذ يهتدى بها رجال الإدارة فى حل المشكلات بدلاً من الخوض فى بحوث مبدئية شاقة او اتباع اسلوب التجربة والخطأ بما يعتريه من مخاطر كبيرة فى محاولة للوصول الى قرارات إدارية . ثم ان العجز فى فهم اصول

الإدارة يجعل من الصعب تحليل وظائفها ووضع البرامج الفعالة لتدريب المديرين . ولما كانت الإدارة تتمق بين جهود الأفراد من أجل تحقيق أهداف مرجوة هي في منتهاها مقاصد لجمعية . أن تنمية المبادئ في الإدارة من شأنها الرقي بالكفاءة في استخدام الموارد البشرية للمجتمع ، وليس أدل على ذلك من أن المجتمعات التي تتمتع بمستويات عالية من المعيشة هي في نفس الوقت مجتمعات تتمتع بمستوى عال من المهارة والكفاءة في إدارة أعمالها . لقد ظهر في لوائل هذا القرن لفكار " فريدرك تايلور " في الإدارة العلمية وأفكار " هنري فايول " في الإدارة للصناعية والعمومية .

١- " فريدرك تايلور : Fredrick. W. Taylor - ١٨٥٦ - ١٩١٥ (١) :

يري كثير من رجال الفكر الإداري أن فريدرك تايلور هو مؤسس الإدارة العلمية الحديثة. رغم أن المبادئ التي وضعها في الإدارة يرجع جذورها إلى ما كتبه في مجال الإدارة ببعض السابقين وقد تخرج - تايلور - في مجال العمل بين صبي ميكانيكي وعامل وكاتب ورئيس عمال وخبير .

ومدير حتى أصبح كبيراً للمهندسين في شركة صلب أمريكية عام ١٨٨٤ وظهرت أفكاره في كتابه الشهير " مبادئ الإدارة العلمية " والذي نشر عام ١٩١١ . ويلاحظ أن المبادئ التي لوردها رغم قصده عمومية تطبيقها ، فإن اهتمامه لم يكن بالإدارة في عمومها وإنما بالإدارة على مستوى المصنع ، وخاصة فيما يتعلق بكفاءة العمال والمديرين المشتغلين بالإنتاج المادي (٢) . وكثير تخصصاً فيما يتعلق بكفاءة العمال والآلات عن طريق دراسة الزمن والحركة التي اعتبرها حجر الزلوية في الإدارة العلمية لشأنها في تحقيق الكفاءة الإنتاجية عن طريق الاستفادة المثلى من القوى البشرية والموارد المادية . ولعل أهم ما أسهم به " تايلور " في بناء نظرية الإدارة هو إصراره على أهمية تطبيق الأسلوب العلمي في الإدارة ، مما يفيد مضمون مستهل كتابه الذي يبين فيه أنه استغف من كتابته:

- أن يبرز من خلال سلسلة من الأمثلة البسيطة ما تنافسه البلاد من خسائر كبيرة نتيجة لعدم الكفاءة في كل أوجه النشاط اليومي تقريباً .

(١) F.W. Taylor. The Principles of Scientific Mangement (New York) Haper & Brothers 1911.

(٢) أصول التنظيم والإدارة للدكترة/ مصطفى زهير ، عادل حسن ، علف عبيد ص ٤٤ دار للعضنة العربية للطباعة والنشر بيروت.

- ان يقتنع القارئ بأن علاج العجز في الكفاءة يكمن في الإدارة المنظمة وليس فتى البحث عن رجل غير عادى لو فوق المستوى العادى.

- اثبات ان الإدارة المثلى هي علم حقيقى ، يعتمد على اساس من القوانين والقواعد والمبادئ واضحة التعريف ، ولن المبادئ الأساسية للإدارة العلمية قابلة للتطبيق في جميع لوجه للنشاط البشرى امتداداً من بسط الأعمال الفردية الى اعمال الشركات الكبيرة التى تستوجب قصى درجات التعاون وشمله .

ومما رآه " تاييلور " ايضاً كوظائف للمديرين ، أربعة أمور تشمل على :-

١ - استبدال الطرق المرتجلة بالتعديد العلمى لكل عنصر من مكونات الوظيفة .

٢ - اختيار العاملين وتدريبهم على اساس علمى .

٣ - العمل على تعاون الإدارة والعمال لإنجاز العمل وفقاً للمطلوب العلمى .

٤ - تحقيق قدر من العدالة في تقسيم المسؤولية بين المديرين والعمال بحيث يتولى المديرون مهمة تخطيط العمل وتنظيمه ، ويتحمل العمال مسؤولية التنفيذ مع تقرير الحوافز المناسبة لحثهم على تقان العمل . ويلاحظ ان نشاط " تاييلور " في مجال الكفاءة الإنتاجية قد بدأ قبل سنوات من نشر كتابه في " مبادئ الإدارة العلمية " ورغم المعارضة التى واجهتها ففكاره في هذا المجال ، سواء من جهة نقابات العمال او من جهة اصحاب الأعمال ، فإنه لم يمر سنوات قليلة حتى اعترف الجميع بفضل " تاييلور " في مجال الإدارة ، وبلغ العمل مداه في تطبيق أفكاره . غير ان بسبب تركيز " تاييلور " على تحقيق الكفاءة بمستوى المصنع وعلى الوفورات الناتجة عن دراسات الزمن والحركة فقد جذب الانتباه كله نحو المصنع لدرجة ان دراسة الإدارة ظلت لفترة من الوقت تتخذ طابع الدراسة في مجال المصنع دون التنبية الى المدى الاوسع لتطبيق التعاليم التى توصل اليها - فريدريك تاييلور - في مجال الإدارة العامة .

٢ - "هنرى فايول : Henri Fayol" ١٨٤١ - ١٩٢٥ :

يعتبر " هنرى فايول " بحق الرائد الأول فى بناء النظرية الحديثة للإدارة ، لاذ نكل على ذلك دلالة قاطعة كتاباته التى ظهرت بالفرنسية عام ١٩١٦ تحت عنوان " الإدارة الصناعية العمومية "

Adimnistration Industrielle Et Generale" ثم نشرت بالإنجليزية فى بريطانيا عام ١٩٢٧ ولم تظهر منشورة على لتساع فى الولايات المتحدة الا فى عام ١٩٤٩ .

H . Fayol . General and Industrial Administration "

" ولقد عمل " فايول " مهندساً فى شركة مناجم الفحم الفرنسية عام ١٨٧٠ ، وتدرج فى المناصب الإدارية بها حتى بلغ منصب المدير العام للشركة عام ١٨٨٨ . ولما كانت الشركة التى يعمل بها تواجه صعاباً واضطراباً فى شئونها ، عكف " فايول " على اجراء للبحوث والدراسات الإدارية الكفيلة بإصلاحها ، وكانت فى ذات الوقت اسساً لكتاباته فى مجال الإدارة .

ان اهم ما تميزت به افكاره هو واقعيتها ووضوحها فى بيان وتطيل وظيفة المدير ، وكذلك اسعابها للعمومية للتطبيقية لمبادئ الإدارة . ولقد رأى " فايول " ان جميع الأنشطة بالمنشآت الصناعية ليا كان حجمها يمكن ان يندرج تحت ست مجموعات تشتمل على :-

١ - النشاط الفنى " الانتاج " .

٢ - النشاط للتجارى - لشراء - البيع - المبادلة .

٣ - النشاط التمويلى " توفير رأس المال واستخدامه بالقصى الكفاءة " .

٤ - نشاط الأمن " حماية الأملاك والافراد " .

٥ - النشاط المحاسبى " بما فى ذلك الأحصاء " .

٦ - النشاط الإدارى " التخطيط ، التنظيم ، القيادة ، والتنسيق ، والرقابة " .

وقد لا حظ " فايول " ان الأنشطة الخمسة السابقة الأولى معروفة جيداً من قبل ، على العكس من النشاط الأخير وهو النشاط الإدارى . ولقد خصص معظم كتابه لتحليل هذا النشاط ومعالجته تحت ثلاثة موضوعات تشمل المقومات الإدارية والتدريب الإدارى والمبادئ العامة للإدارة ،

وعناصر الإدارة وهو في ذلك يفرق بين المبادئ والعناصر على أساس ان الأولى تتضمن القواعد والموجهات ، بينما الثانية تتضمن الوظائف^(١).

أ - المقومات الإدارية والتدريب الإداري :

يرى " فايول " ان المقومات الإدارية التي ينبغي توافرها في المديرين تشمل مقومات بدنية مثل الصحة والقوة النشطة والمظهر ، ومقومات عقلية مثلها القدرة على الفهم والتعليم والحكم السديد والنشاط الذهني والتكيف ، ومقومات اخلاقية تتمثل في الطاقة والحزم والرغبة في تقبل المسؤولية والمبادرة والولاء والكرامة ، ومقومات ثقافية تتضمن الألمان العام بالأمور غير المتعلقة مباشرة بالوظيفة ، ومقومات فنية تتصل مباشرة بالوظيفة ثم الخبرة من مزولة العمل .

واشار " فايول " الى انه بينما تعتبر القدرة الفنية اهم القدرات للواجب توافرها في العمل ، فإن الأهمية النسبية للقدرة الإدارية تتصاعد كلما ارتقى الفرد في السلم الإداري ، وتصبح اعظم القدرات اهمية بالنسبة للمديرين على مستوى الإدارة العليا^(٢).

ب - المبادئ العلمية للإدارة :

جاء " فايول " بـاربعة عشر مبدأ في الإدارة استخلصها من واقع خبرته ، وأوضح ان هذه المبادئ لاتمثل تغطية شاملة للمبادئ الإدارية وإنما تشمل تلك المبادئ التي سنحت له الفرصة لتطبيقها في ممارسته للعمل الإداري ، كما اشار الى ان مبادئ الإدارة تتصف بالمرونة وقابلة للتطبيق بصرف النظر عن الظروف المتغيرة او الخاصة . ويتلخص المبادئ التي لوردها " فايول " فيما يلي :-

- ١ - تقسيم العمل .
- ٢ - السلطة والمسؤولية .
- ٣ - للنظام .
- ٤ - وحدة الجهة الأمر .
- ٥ - وحدة التوجيه .

(١) مورويجر - البيروقراطية في مصر الحديثة - ترجمة الدكتور / محمد توفيق رمزي.
(٢) برتراند راسل - السلطة والفرد - ترجمة الدكتور / لطيفة عشور - الهيئة المصرية العامة للكتاب - طبعة ١٩٩٤.

٦ - تبعية الصالح الخاص للصالح العام .

٧ - المكافأة .

٨ - المركزية .

٩ - التسلسل الهرجي .

١٠ - الترتيب .

١١ - الإنصاف .

١٢ - استقرار العمالة :

١٣ - المبادرة .

١٤ - روح العمالة .

وسوف تلقى الضوء على كل عنصر من هذه العناصر فيما يلي :-

١ - تقسيم العمل :

ويعبر ذلك عن مبدأ التخصص الذي اعتبره الاقتصاديون ضرورة لتحقيق الكفاءة في العمل واستخدام القوى العاملة ، ويطلق " فايول Fayol " هذا المبدأ على كافة الأعمال ، الإدارية منها والفنية .

٢ - السلطة والمسئولية :

أدرك " فايول Fayol " الارتباط القائم بين السلطة والمسئولية إذ يرى أن المسئولية موازية للسلطة وثابتة عنها ، كما يرى أن السلطة تقوم على مزيج من السلطة الرسمية النابعة من المركز الذي يشغله المدير والسلطة الشخصية المستمدة من ذكاء المدير وخبرته وخدماته السابقة وخلافه .

٣ - النظام :

ويعنى احترام ما اتفق عليه بشأن تحقيق الطاعة وإنجاز العمل وبذل الطاقة واحترام الآخرين ، ويرى " فايول Fayol " أن تحقيق النظام يستلزم مشرفين لكفاء في جميع المستويات .

٤ - وحدة الجهة الأمرة :

بمعنى أن يتلقى العامل الأوامر من رئيس واحد .

٥ - وحدة التوجيه :

ويقصد بهذا المبدأ تخصيص رئيس واحد وخطة واحدة لكل مجموعة مترابطة من الأنشطة تسعى إلى تحقيق هدف واحد .

٦ - تبعية الصالح الخاص للصالح العام :

حيث انه اذا ترائى للإدارة وجود تناقض فلا بد للإدارة من ان توفق بينهما .

٧ - المكافأة :

ويقضى المبدأ بضرورة توافر العدالة فى المكافأة وطرق دفعها بما يحقق أقصى درجات الرضاء للعاملين من جهة ولأصحاب العمل من جهة أخرى .

٨ - المركزية :

يقرر " فايل Fayol " ان تركيز السلطة لو تجزئتها امر يخضع للظروف الخاصة بكل وضع ، بما يحقق لفضل النتائج .

٩ - التسلسل الهرجى :

ويطلق عليه " فايل Fayol " خط السلطة ، وينظر اليه على شكل سلسلة من الرؤساء تمتد من اعلى المناصب الى انناها ، وهو اذ ينصح بعدم الاخلال بمقتضيات هذا الخط ، ويجيز بعض التجاوزات اذا كان للتقيد الدقيق به فى بعض الحالات يؤدى الى الاضرار بمصالح العمل .

١٠ - الترتيب :

وهو ضرورى للأفراد كما هو ضرورى بالنسبة للأشياء ، فكما ينبغي تخصيص مكان لكل شئ ووضع الشئ فى مكانه فله من الضرورى أيضاً تحديد مكان لكل فرد ووضع الفرد فى المكان المناسب .

١١ - الإقتصاد :

اذ عن طريق معاملة المديرين لمرؤوسيههم بالعطف والعدالة يمكن تحقيق وفاء العاملين وإخلاصهم الكامل للعمل .

١٢ - استقرار العمالة :

يرى " فايل Fayol " ان كثرة استبدال العاملين هو من اسباب سوء الإدارة ومن نتائجها أيضاً ، كما يشير الى مخاطر هذه الظاهرة وتكاليفها الباهظة .

١٣ - المبادرة :

يعنى بالمبادرة كل اخراج فكرى لخطه وتنفيذها ، وحيث انها من ينابيع الرضاء عند ممارس الرجل للذكى لها مع ملاحظة ان " فايل Fayol "يتأشد المديرين ان يشجعوا على اتاحة فرص للمبادرة من جانب المرؤوسين.

١٤ - روح الجماعة :

وهو المبدأ الذى ينادى بأن فى الاتحاد قوة ، كما يعتبر امتداد لمبدأ وحدة الجهة الأمرة لاذ يؤكد الحاجة الى ان يعمل الجميع كفريق واحد ، والى اهمية الاتصال فى تحقيق غاية العمل الجماعى .

عناصر الإدارة عند " فايل Fayol " :

يرى " فايل Fayol " ان عناصر الإدارة هى وظائفها وقد جعل جزءاً كبيراً من مؤلفه لشرح هذه العناصر ، ولا زالت ملاحظاته فى هذا الشأن مستفقة مع اساسيات الفكر الإدارى الحديث والمعاصر . ويحددها لتشمل كل من :-

أ - التخطيط :

يدرك " فايل Fayol " اهمية التنبؤ كأساس للتخطيط ، وبحيث يشمل دراسة بعض الظواهر الاقتصادية وتحليل اسبابها بهدف معرفة حقيقة التيارات الاقتصادية من تجارية وصناعية ومالية مما يكون ذا علاقة مباشرة بنشاط المشروع ، وعن طريق التنبؤ يمكن تحديد حجم الأعمال او رقم المبيعات المنتظر تحقيقه وبالتالي حاجة المشروع من اموال وافراد ومواد واحتياجات اخرى ، ويرى " فايل Fayol " ان التخطيط السليم يتصف بالتكامل والمرونة والاستمرار والدقة .

ب - التنظيم :

ويرى " فايل Fayol " ان التنظيم هو عبارة عن امداد المشروع باحتياجاته الضرورية لتحقيق الأهداف من موارد وآلات واملال وعاملين ، وتكون المهمة التنظيمية للمديرين بالتنسيق بين هذه العناصر بما يتفق واهداف المشروع والامكانات المتاحة له ، وكذلك العناية بدقة اختيار العاملين

ج - القيادة :

القيادة هى تنفيذ التنظيم وتطبيقه على احسن وجه ، وهنا يعرض " فايل Fayol " اهم الصفات القيادية التى ينبغى توفرها فى المدير وتتضمن

معرفة الكاملة بمؤسسه بما يمكنه من استبعاد غير الكفاء منهم وتكليف الفرد بالعمل الذى يقدر على أدائه ، وإن يكون لهم قنوة حسنة ، وإن يتابع سير العمل ويراجعه بصفة دورية ، ويعنى ذلك عقد الاجتماعات مع مساعديه ومؤوسيه للتشاور وطرح المشكلات ومناقشتها لإقتراح سبل العلاج .

وليس ذلك فقط بل عليه أيضاً فى رأينا للتطرق الى المشكلات للشخصية لمؤوسيه بصفة غير مباشرة والوقوف على حلها ما لمكن .

د - التنسيق :

ويرى " فايل Fayol " ان مهمة التنسيق هو تحقيق الانسجام بين الالوجه المختلفة للنشاط بما يساعد على تحقيق الالاهداف ^(١).

هـ - الرقابة :

ويرى " فايل Fayol " ان مهمة الرقابة هى التحقق من صحة التنفيذ وفق الخطة الموضوعة وحسب التعليمات التنفيذية المقررة ، كما تقضى مكافأة المجد ومعاقبة للمقصر .

ولو نظرنا الى الفكر الذى اتى به " فايل " فى مجال علم الإدارة نجد انه لا يخرج عن ما هو مطبق الآن فى مجال علم الإدارة الحديث للمعاصر .

وقد جاء كثير من بعد " فايل Fayol " من الباحثين ولكنهم اضافوا فى بعض النواحي مع الالبقاء على اساسيات علم الإدارة عند " فايل " ، منهم الباحث البريطانى " لوليفر شيلدون " الذى وضع كتابه " فلسفة الإدارة " عام ١٩٢٣ " O.Sheldon , The Philosophy of Management "

وقد نظر " شيلدون " الى الإدارة بمعناها للعريض وميز بين وظائف الإدارة العليا والإدارة الوسطى والإدارة المباشرة .

وكذلك ظهر كتاب " شستر بارنارد " عام ١٩٣٨ بعنوان وظائف المدير .

وايضاً من رواد الفكر فى مجال الإدارة " مارى فوليت " والتى ركزت فى بحثها على الإدارة كنشاط

انسانى . وكذلك " ايندلى إيرويك " الذى ظهر مؤلفه فى " عناصر الإدارة " عام ١٩٤٣ ، " وللفين برون " الذى ظهر مؤلفه بعنوان " تنظيم

(١) اصول التنظيم والإدارة للكفكرة / مصطفى زهير ، عادل حسن، عاتف عبيد طيبة ١٩٧٤ بيروت.

للصناعة " فى عام ١٩٤٧ . وقد اهتم هؤلاء الرواد الاوائل بالعنصر الانسانى فى الإدارة وقد ازداد الاهتمام بهذا العنصر على اثر التجارب التى لجرها " مايو ورنلز برجر " فى مصانع " هاوثورن " التابعة لشركة " وسترن الكستريك الأمريكية " فى الفترة من ١٩٢٧ - ١٩٣٢ . واستخلص منها ان العلاقات الانسانية لكثير اهمية لتحقيق الكفالية الانتاجية من العوامل المادية مثل لوقات الراحة والإضاءة والأجور^(١) .

ولكن فى رأينا ان الجميع قد اغفل بعض للعناصر التى لا تقل اهمية عن العناصر السابقة .

رأينا فى هذا الموضوع :

إذا كان " فاييل Fayol " قد اهتم بالنواحى المادية ونظر الى المبادئ العامة للإدارة نظرة عامة مجردة جامدة خص بها الظاهر العام ، إلا انه قد اغفل بعض النواحى الانسانية وهى عنصر مهم ومؤثر فى حياة الفرد وهو ما تنسبه له " مايو وزونلر برجر " حيث استخلص من تجاربه ان النواحى الانسانية لكثير اهمية لتحقيق الكفالية والانتاجية من العوامل المادية مثل لوقات الراحة والإضاءة والأجور .

ونحن نضيف هنا الى مذاهب ليه هؤلاء عناصر ثلاثة اخرى لا تقل اهمية عن العنصر المادى والعنصر الانسانى وهى :-

١ - النواحى الإجتماعية .

٢ - النواحى الاقتصادية .

٣ - النواحى السياسية .

ومدى اثر هذه النواحى على الفرد فى المشاة التى يعمل بها .

وسوف نلقى نظرة سريعة على كل عنصر من هذه العناصر بإيجاز شديد ونسترك الاسهاب فى عرضها لما هو ملموس فى الواقع وما نراه منشوراً على صفحات الجرائد اليومية وبعض الابحاث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتخصصة .

(١) أصول التنظيم والإدارة للدكترة/ مصطفى زهير، عادل حسن ، عاتق حيد من ٥٩ ١٩٧٤ بيروت
مشار له.

١ - النواحي الاجتماعية وأثرها على الفرد في المنشأة التي يعمل بها :

لا يقل العنصر الاجتماعي أهمية عن باقي العناصر الأخرى وذلك في تأثيره على الفرد وكذلك هذا الأثر على الإنتاج في المنشأة التي يعمل فيها هذا الفرد ، فلو فرضنا أن فرداً يعيش في أسرة مفككة تفزوها الصراعات ما بين الحين الآخر ، لو أن فرداً أصبح عاتلاً لأسرته بعد غياب عائلها الأصلية الذي كان يتحمل عنه تلك المسؤولية ، فإنه قطعاً لا يتساوى مع فرد آخر يختلف معه في هذه الظروف . كذلك فرد وصل إلى من تؤمله في أن يكون أسرة ويتزوج ولكن هناك أسباب تحول دون تحقيق هذه الرغبة ، فإن ذلك الفرد لا يتساوى مع آخر مثله ، استطاع أن يكون أسرة ويستقر في حياته الأسرية . إن تلك بطبيعة الحال له انعكاساته على العمل ، حتى أن هناك من القادة الإداريين الذين وصلوا إلى القيادة الإدارية في منشآت حيوية ولم يحالفهم الحظ في الاستقرار الأسري ، نجد أن لمولوبهم في التعامل مع مرؤوسيهم به بعض من الشوائب ولا سيما النساء منهن .

وكثيراً ما كانوا محل سخرية وهجوم من الآخرين ، وهذا بدوره يؤثر تأثيراً مباشراً على الكفاءة الإنتاجية بصورة سلبية ولا شك في ذلك .

٢ - النواحي الاقتصادية وأثرها على الفرد في المنشأة التي يعمل بها :

لو نظرنا إلى العنصر الاقتصادي لوجدناه عنصراً خطيراً في التأثير على الإدارة بصفة عامة وفي تحقيق الكفاءة الإنتاجية بصفة خاصة ، فلو نظرنا إلى الإدارة في الدول الغنية والإدارة في الدول النامية أو الدول الفقيرة ، لوجدنا أن هناك فرقاً شاسعاً . فالعنصر الاقتصادي من وجهة نظرنا يشتمل على عناصر متداخلة بعضها مع بعض ، فيدخل فيه مدى ما يحصل عليه الفرد من عمله وهو الدخل أو الراتب أو المكافأة والحوافز ، كذلك مدى ملائمة هذا الدخل أو المراتب أو المكافأة مع مصاريف ومتطلبات الحياة ، وهو كذلك ما يستطيع الفرد أن يخرجه بعد الوفاء بجميع متطلبات الحياة الخاصة ، وهو كذلك المستوى اللائق الذي يستطيع الفرد أن يعيش فيه وفقاً لموقعه الاجتماعي في المجتمع ، وكذلك نواحي أخرى كثيرة تدخل وتندرج تحت مسمى النواحي الاقتصادية . كل ذلك له أثره للفعال على نواحي الحياة والإنتاج ، فمثلاً تكثر الرشوة والسرقة والاختلاس في الدول النامية والفقيرة عنها في الدول الغنية ويرجع السبب في ذلك لمواجهة متطلبات الحياة وعمل موازنة بين الفرد ونفسه وبين ما هو مفروض وما هو مطلوب .

٣ - النواحي السياسية وأثرها على الفرد في المنشأة التي يعمل بها:

العنصر السياسي لا يقل شأنًا عن سابقه من العناصر حيث أنه لا يخفى على أحد أن القوانين والتشريعات التي تطبقها الأجهزة الحكومية بصفة خاصة والإدارة العامة بصفة عامة ، ما هي إلا نتائج لفكر سياسي معين في الدولة سواء أكان هذا الفكر اشتراكياً أو رأسمالياً أو خليط بين الفكرين معاً ، ومن ثم فإن السياسة العامة في الإدارة تفسر وفق تفسير هذه القوانين وفي تشكيلها ، وإن رجال الإدارة العامة يتعاملون مع جماعات الضغط التي ترتبط مصالحها بهذه القوانين ، ومن ثم فإن فصل الإدارة العامة عن السياسة يبعد شبح الفساد عن الجهاز الإداري ويجعل منه جهازاً نزيهاً بعيداً عن التطلعات السياسية ، وهذه التطلعات أن انخرط فيها رجال الجهاز الإداري للدولة فإنها ستفتح الباب على مصراعيه لكي يتسرب الفساد إلى الأجهزة التنفيذية ، فتحول الامكانيات والموارد والبرامج الحكومية إلى خدمة مصالح رجال الإدارة التنفيذية ومن يتحالف معهم من القوى السياسية في المجتمع .

ومن هنا نرى أن اغفال النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، وكذلك اغفال أثرها في ميدان الإدارة العامة تجعلها لا تقي بأغراضها ولا تؤتي ثمارها المرجوة ، حيث أن الإدارة العامة لا تطبق في ميدان على وجه التجريد ولكن في إطار اجتماعي محدد وفق نظام سياسي واقتصادي واجتماعي معين .

المطلب الثاني

ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة في علوم الإدارة العلمية

اهتمت معظم دول العالم بدراسة الإدارة العامة مهما كانت اتجاهاتها السياسية أو الاقتصادية ، وعلى سبيل المثال ما أبدته السلطات المختصة في كل من فرنسا ومصر من اهتمام بالعلوم الإدارية .

أولاً : في فرنسا :

اهتمت فرنسا بعد الحرب العالمية الثانية اهتماماً كبيراً بإصلاح الجهاز الإداري ونظام المرافق العامة بها ، وصدر بموجب ذلك الأمر الصادر في أكتوبر سنة ١٩٤٥ الذي أنشأ المدرسة الوطنية للإدارة وذلك بعد الحرب

الثانية ، وكان هدف هذه المدرسة هو تخريج موظفي مجلس الدولة ومحكمة المحاسبة والسلك الميسمي والتفتيش المالي وموظفي الكادر الإداري^(١).

وكان من شروط القبول في هذه المدرسة ان يجتاز الطالب امتحان مسابقة عامة ، كما يجب ان تتوافر فيه شروط خاصة بمؤهلاته وسنه ومدة خدمته^(٢).

وتهدف برامج التعليم في هذه المدرسة الى تنقيف الطلاب ببرامج ذات طابع علمي ونظري غرضها تزويد الطالب بالثقافة الإدارية اللازمة ، ومدة الدراسة في هذه المدرسة هي ثلاث سنوات ، وتنقسم الدراسة بالمدرسة الى أربعة أقسام هي :-

قسم الإدارة العامة ، وقسم الإدارة الاقتصادية والمالية ، وقسم الإدارة الاجتماعية ، وقسم الشؤون الخارجية .

ومن هنا يظهر الدور الذي تقوم به المدرسة في تخريج الكادرات الإدارية المختلفة في مجال الإدارة العامة ، إذ ان برامج هذه المدرسة كفيلا لإعداد الطالب لتولي الوظائف العلمية على اختلاف أنواعها.

ثانياً : في مصر :

ظهر الاهتمام بعلم الإدارة في مصر في مطلع ثورة ١٩٥٢ ولخذ ذلك في شكل إنشاء معاهد متخصصة في مجال العلوم الإدارية ، وتدرس هذه العلوم في الجامعات المصرية كمادة لها خصوصيتها عن المواد الأخرى .

أ - إنشاء المعاهد المتخصصة في مجال علم الإدارة العامة :

كما سبق وان ذكرنا فقد توالى إنشاء المعاهد في مجال الإدارة العامة منذ قيام ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ وسوف نعرض لفكرة موجزة عن هذه المعاهد :

١ - معهد الإدارة العامة :

لتشيه هذا المعهد بالقرار الجمهوري رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وفقاً لاتفاق المعونة الفنية المبرم بين جمهورية مصر وهئية الأمم المتحدة الموقع

(١) الإدارة العامة - للدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح - طبعة ١٩٧٨ - المكتب المصري الحديث.
(٢) دروس في الإدارة العامة للدكتور / حسين عثمان محمد عثمان ص٤٧ وما بعدها دار الجامعة الجديدة للنشر سنة ١٩٩٤.

١٥٠
بينهما سنة ١٩٥٣ ، وهو هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية . وضمن
اهداف هذا المعهد مايلي :

١ - العمل على اصلاح الإدارة الحكومية والنهوض بالمستوى الوظيفي
وتدريب الموظفين على اداء الأعمال التي يقومون بها ، سواء كان ذلك في
وظائف الحكومة او الهيئات العامة ، بشرط ان يكون للتدريب والبحث قائمين
على اساس علمية .

ب - اعداد الدراسات التي من شأنها تزويد الموظفين عموماً
بالمعلومات الكافية والخبرات اللازمة لحل المشاكل التي تعرض لهم .

ج - القيام بإجراء البحوث المتعلقة بالمشاكل القائمة في شئون الإدارة
بقصد إيجاد الحلول المناسبة لها .

د - إصدار النشرات التوجيهية للوزارات وتبادل المعلومات والوثائق
مع الدول الأخرى عن التطورات الرئيسية الحديثة في الإدارات العامة بمصر
وفي الخارج .

هـ - المساهمة في تحسين وسائل التنظيم في الجهاز الإداري بما
يحقق للجهاز الإداري كفاءة عالية في القيام بواجبات الوظيفة العامة .

وقد انعكست هذه الاهداف لكي تكون موضوعات تدرس في المعهد
على النحو التالي :-

١ - اصول الإدارة العامة .

٢ - الإدارة المالية وأعمال المستخدمين وطرق اختيارهم .

٣ - السياسة العامة والجهاز الحكومي .

٤ - دراسات في المسائل الاقتصادية .

٥ - دراسات في الميزانية ومسائل الضرائب والإيرادات بصفة عامة .

٦ - القوانين الإدارية .

٧ - دراسة امور التنظيم للعلماء وطرائق العمل ، بالإضافة الى مشاكل
تدريب الموظفين على اداء أعمالهم عملياً .

٨ - هذا وقد خول مجلس إدارة المعهد اضافة مواد دراسية أخرى او
تعديل المنهج بما يهيء جميع الوسائل التي تؤدي الى تحقيق اغراضه .

٢ - المعهد القومي للإدارة العليا :

أنشئ هذا المعهد بالقرار الجمهوري رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٩٦٧ ، وهو مؤسسة عامة ملحقة برئاسة الجمهورية ، ومقره للرئيسى مدينة القاهرة ، وله ان ينشئ فروعاً او مراكز تدريبية ، ونشاطه يغطى للقطاعين العام والخاص .

واهداف المعهد هى :-

١ - تنفيذ البرامج العلمية والتدريبية التى تهدف الى تنمية الإدارة وتأهيل المديرين على مختلف المستويات ، ورفع مستوى الكفاءة فى القطاعين العام والخاص .

٢ - تنفيذ البحوث فى ميادين إدارة الاعمال بهدف زيادة المعرفة بأمكانيات استخدام الطريقة العلمية فى الإدارة والتنظيم .

٣ - تقديم الرأى والمشورة والخبرة للإسهام فى حل مشاكل الإدارة الفعلية فى مختلف الميادين الوظيفية .

٤ - تقديم للخدمات فى مجال تنمية الإدارة الى الدول التى تشترك مع مصر فى علاقات تتصل بأغراض المعهد .

وفى سبيل تحقيق هذه الاهداف ، للمعهد ان يقوم بالآتى :-

أ - إيداء الرأى بشأن احتياجات التدريب على مختلف مستويات الإدارة والمؤسسات والشركات ووضع برامج التدريب المناسب والاشراف على تنفيذها .

ب - تنظيم البرامج المشتركة مع المؤسسات والهيئات والشركات للتدريب على مختلف مستويات الإدارة .

ج - تنظيم المؤتمرات المطوية والمساهمة فى المؤتمرات لدولية المتصلة بمهنة الإدارة .

د - تقديم المنح الداسية والمكافآت المالية بهدف تشجيع الدراسات المتصلة بأغراضه .

هـ - إيفاد البعثات العلمية دلخياً وخارجياً^(١) .

و - اصدار النشرات والمطبوعات والترجمة والتأليف فى ميدان إدارة الاعمال .

(١) لاختيار القيادة الإداري ة بين القلقون وعلم الإدارة - الدكتور / صابر الحسني محمود الجندي طبعة ١٩٩٧ جلعة عين شمس.

٣ - معهد الإدارة المحلية :

انشىء هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٦٧ بإعتبره هيئة عامة لها الشخصية المعنوية ، ومركزه الرئيسى مدينة القاهرة بهدف اعداد العاملين فى مجال الإدارة المحلية اعداداً علمياً وعملياً على نحو يكفل الارتفاع بمستوى الإدارة والارتفاع بالامكانيات المتوفرة لدى الجهات الاخرى وتنسيقها ، وله فى سبيل ذلك :-

١ - اجراء البحوث والدراسات التى تهدف الى توفير المادة العلمية الملائمة لاستخدامها فى البرامج التدريبية التى سيقوم للمعهد بها لتوضيح مشاكل التنمية على المستوى المحلى .

٢ - وضع البرامج التدريبية المناسبة للعاملين فى الإدارة المحلية للارتفاع بمستواهم وعقد الندوات للعاملين فى المستويات العليا فى مختلف المحافظات الذين يقومون بأعمال متشابهة .

٣ - الاشراف على برامج مراكز التدريب واجراء البحوث فى المشاكل التطبيقية العامة وللخاصة بالإدارة المحلية .

٤ - تجميع البيانات والمعلومات عن مشاكل الإدارة المحلية وظروف البيئة ومشاكلها الاجتماعية والاقتصادية وفحصها وتحليلها وإيجاد الحلول لها.

٤ - المعهد القومى للتنمية الإدارية :

انشىء هذا المعهد ليحل محل المعاهد الثلاث السابقة - معهد الإدارة العامة - المعهد القومى للإدارة العليا - معهد الإدارة المحلية ، وذلك بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١ فى شكل هيئة عامة مقرها مدينة القاهرة ، ولها ان تنشئ فروعاً فى جهات اخرى بالجمهورية .

ويتولى إدارة المعهد مدير له لاختصاصات عميد الكلية ، ومجلس إدارة تعاونه لجنة تنفيذية لها لاختصاصات مجلس الكلية وفقاً لقانون تنظيم الجامعات ، وتضم هذه اللجنة للمستشارين والخبراء الاولاء والخبراء والباحثين والعاملين بالمعهد والوزيرين المعاملين للأساتذة والأساتذة المساعدين والمدرسين والمعنيين وفقاً لقانون الهيئات العامة التى تمارس نشاطاً علمياً .

ويهدف المعهد الى القيام بمختلف لوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف خدمة التنمية الإدارية فى جميع المجالات وعلى شتى المستويات .

وله فى سبيل ذلك ان يتبادل الخدمات والمعونات الفنية فى مجال تخصصه مع الدول والمنظمات الدولية والمعاهد الاجنبية المعترف بها والمرخص بالتعامل معها .

ويلاحظ ان هذه المعاهد ليس لديها المقدرة على تخريج القادة الإداريين كما هو الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة فى فرنسا ، بل ان دورها لا يعدوا ان يكون تدريب الموظفين لفترات قصيرة غير كافية لتكوين رجل الإدارة المطلوب بخلاف المدرسة الوطنية فى فرنسا التى تستمر الدراسة فيها ثلاث سنوات .

• - الأكاديمية السدادات للعلوم الإدارية :

انشئت هذه الأكاديمية بالقرار الجمهورى رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ، وقد حلت محل المعهد القومى للتنمية الإدارية . وتضم هذه الأكاديمية عدداً من الاقسام العلمية والمراكز المهنية والوحدات الاستشارية ، ولها مجلس إدارة يعين بقرار جمهورى ، ويضم فى عضويته رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ومدير معهد التخطيط القومى ورئيس إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الدولة .

وتهدف الأكاديمية الى تنمية الإدارة فى جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات ، سواء فيما يتعلق بتدريب الموظفين وتقديم المشورة الفنية للإدارة العامة وتشجيع البحوث والقيام بأعمال النشر والتوثيق وتبادل الخدمات والمعلومات مع الجهات المهتمة بالمسائل الإدارية فى الداخل والخارج وقد جاءت هذه الأكاديمية بما لم يتحقق فى سابقها من معاهد ، بانها تنظم دراسات متخصصة فى مجالات التنمية الإدارية ، وهو ما تقوم به كلية الإدارة بالأكاديمية التى يلتحق بها الحاصلون على الثانوية العامة بشروط معينة ، وتمنح شهادة فى مستوى الشهادة الجامعية .

ويخصص منح الدبلومات بالدراسات العليا والماستير والدكتوراه ، فيمكن الحصول عليها من لحدى الجامعات بعد اجراء البحوث والدراسات اللازمة بالأكاديمية وفقاً للقواعد التى يتفق عليها بين مجلس الأكاديمية ومجلس الجامعة التى تمنح الدرجة العلمية .

٦ - معهد التخطيط القومى :

انشئ معهد التخطيط القومى بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ بهدف النهوض بالبحوث والدراسات التخطيطية المتصلة باعداد الخطة القومية الشاملة للجمهورية ووسائل تنفيذها ودراسة الاساليب العلمية والفنية والاقتصادية والاجتماعية للتخطيط القومى والعمل على تطبيقها بقصد تحقيق الاهداف القومية . وللمعهد استخدام العديد من الوسائل منها :-

- ١ - اعداد البحوث والدراسات التخطيطية وتوجيهها والاشراف عليها .
- ٢ - تقرير المنح الدراسية والمكافآت والاعانات لتشجيع البحوث والدراسات التخطيطية .
- ٣ - تنظيم البرامج التدريبية والتعليمية ومنح الشهادات لمن يجتازها بنجاح .

٤ - ايفاد البعثات العلمية فى الداخل والخارج (١).

٥ - عقد المؤتمرات والاجتماعات العلمية .

٦ - نشر البحوث والدراسات وترجمة وتأليف الكتب والمراجع العلمية المتخصصة فى التخطيط .

٧ - ابداء الرأى فى المشروعات الخاصة بالقوانين والقرارات والمشروعات الخاصة بالتخطيط القومى ولقد ظهر الاهتمام بتدريس علم الإدارة العامة بالكليات الجامعية حديثاً وكان ذلك بمناسبة اعادة تنظيم الجامعات بالقرار الجمهورى رقم ١٩١١ لسنة ١٩٥٩ باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات . وقد ادرج " علم الإدارة العامة " ضمن المقررات التى تدرس لنيل درجة البكالوريوس فى كليات التجارة والاقتصاد والعلوم السياسية .

كما لها ادخلت ضمن المناهج التى تدرس لنيل دبلومات للدراسات العليا بأقسام الدكتوراه بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية وكليات الحقوق بالاضافة الى الدراسات الإدارية الخاصة بدبلوم العلوم الإدارية بكلية الحقوق بجامعة القاهرة . وادخلت تلك المادة فيما بعد ، كمادة اختيارية تدرس مع مواد السنوات النهائية بأقسام الليسانس فى كليات الحقوق ، ثم تقرر بعد ذلك كمادة اجبارية تدرس فى الفرقة الرابعة من قسم الليسانس ، فعلم الإدارة

(١) الاتجافات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية -- الدكتور / عادل محمود حدي طبعه ١٩٧٣.

للعمامة يدرس الآن في جميع كليات الحقوق والتجارة وفي كليات الاقتصاد والعلوم السياسية ، مع بعض اختلافات في سنوات الدراسة ، فضلاً عن قيام معهد الخدمة الاجتماعية والمعهد العالي للسكرتارية وبعض المعاهد التجارية بتكريبه ، هذا بالإضافة إلى أن الجامعة الأمريكية في القاهرة قد اعتمدت برنامجاً لتعليم الإدارة العامة وذلك في قسم الدراسات العليا لنيل شهادة الماجستير في الإدارة ، يخصص للإدارين ذوي المستوى العالي والمتوسط في القطاعين العام والخاص .

رأينا في هذا الموضوع :

إن جميع المجهودات التي بذلت ومازالت تبذل للنهوض بعلم الإدارة العامة ، هي مجهودات محمودة ولها قدرها ولها قيمتها ، ولكن لنا رأى آخر وهو إذا كان هناك شهادات متوسطة في العلوم التجارية - دبلوم التجارة - ثم شهادات عليا أيضاً في العلوم التجارية - بكالوريوس التجارة - فنرى اقتراح أن تكون هناك شهادات أيضاً متوسطة في العلوم الإدارية وشهادات عليا في العلوم الإدارية حتى يكون علم الإدارة العامة علم مستقل بذاته عن بقية العلوم الأخرى .

ولن تكون هناك شهادة مميزة في علم الإدارة - كمثال - بكالوريوس للعلوم الإدارية - لو شهادة عليا في الإدارة .

الفصل الثاني

التخلف الفني في الإدارة المحلية

وينقسم هذا الفصل الى المباحث التالية :

المبحث الأول : التخلف الفني في مجال تنظيم المباني .

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : القوانين التي تحكم أعمال المباني .

المطلب الثاني : التعليق على بعض مواد القانون وإعادة النظر في وضعها .

المطلب الثالث : للتنفيذ الخاطئ للقانون في مجال أعمال البناء .

المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء .

المبحث الثاني : التخلف الفني في المجال القانوني :

وفيه مطلب واحد: النفرقة بين أعضاء الإدارات القانونية في الإدارة

المحلية وللنظر لهم في باقي القطاعات .

المبحث الثالث : التخلف الفني في مجال التخطيط والمتابعة :

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : أنواع التخطيط على مستوى الدولة .

المطلب الثاني : العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى

الدولة .

المطلب الثالث : التخطيط في جمهورية مصر العربية .

المطلب الرابع : التخطيط في ظل الإدارة المحلي .

المبحث الأول

التخلف الفني فى مجال تنظيم المباني

وسوف يقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :-

المطلب الأول : للقوانين التى تحكم أعمال المباني .

المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون وإعادة النظر فى وضعها .

المطلب الثالث : التنفيذ الخاطئ للقانون فى مجال أعمال البناء .

المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء .

وسوف نتناول ذلك على التصيل التالى :-

المطلب الأول

القوانين التى تحكم أعمال المباني

صدرت عدة قوانين تحكم وتنظم أعمال المباني ، وكان آخرها القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ وآخرها التعديل الذى صدر بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وسمى هذا القانون بقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وقد سبق لـ حركة البناء والتنشيد نتيجة زيادة الطلب على الوحدات السكنية فى تلك الفترة،^(١) نتيجة ارتفاع معدل النمو السكانى . وكان القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٢٥ فى شأن تنظيم البناء هو الذى يحكم هذه الفترة ، ولزيادة أحكام الرقابة على المباني صدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ فى شأن أسس تصميم وشروط تنفيذ الأعمال الإنشائية وأعمال البناء حيث تضمن الالتزام بأسس التصميم والمواصفات الفنية للمواد المستعملة فيها والطرق الواجب اتباعها فى التنفيذ ، كما صدر القرار الوزارى رقم ١٠٩٣ لسنة ١٩٦٩ بالنسبة لأسس تصميم وتنفيذ الأساسات ، والقرار الوزارى رقم ١٠٩٥ لسنة ١٩٦٩ بالنسبة للخرسانة المسلحة وغيرهما من القرارات الوزارية التى تبين المواصفات الفنية وطرق التنفيذ ، كما صدرت قرارات أخرى بشأن شروط

(١) صدر الأمر العالى فى ١٢ مارس سنة ١٨٨١ ولائحته التنفيذية فى ٢٥ ديسمبر سنة ١٨٨٢ وكذلك الأمر العالى الصادر سنة ١٨٨٩ فى أغسطس الخاص بمصلحة التنظيم - يراجع جريدة الوقائع المصرية العدد ٩٩ فى ٢ ديسمبر ١٨٨٩.

استكشاف الموقع وتحديد خواص التربة واختباراتها وكذلك لمس وشروط وتحديد إجراءات التحميل المسموح بها في حالة الأساسات العادية وكذلك أعمال المبنى بالطوب ، وبعد ذلك صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم وتوجيه أعمال البناء ثم صدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء الذي حظر إقامة أى مبنى أو توسيعه أو استكمال أو تعلية أو هدم أو حتى تغطية واجهات المبنى القائمة بالبياض وخلافه إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة ، وإن يرفق بطلب الترخيص للرسومات المعمارية والإنشائية والتنفيذية للمبنى المزمع إنشاؤه موقعاً عليها من مهندس نقابى متخصص ، فضلاً عن الدراسات الخاصة بالسترة ومدى تحملها للأحمال الناتجة عن الأعمال المطلوب الترخيص فيها ، وبيان ما إذا كان الهيكل الإنشائى للمبنى وأساساته تسمح بأحمال الأعمال المطلوبة ، وكذلك اقرار من مهندس نقابى مدنى أو معمارى بالاشراف على التنفيذ ، كما أوجب هذا القانون على الوحدة المحلية المختصة مراجعة واعتماد اصول الرسومات وصورها مع تقرير حقها فى ائصال التعديلات والتصميمات اللازمة ، واشترط أن يتم تنفيذ البناء وفقاً للأصول الفنية ، وطبقاً للرسومات والبيانات والمستندات التى منح للترخيص على أساسها^(١).

وقد كشف التطبيق العملى لاحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ انه وإن كان ذلك القانون يتضمن تنظيمياً كاملاً لأعمال البناء إلا أن ضالة العقوبات التى كانت مقررة به ، قد شجعت البعض على الاستمرار فى ارتكاب المخالفات وبناء العمارات المخالفة ، وترقب على ذلك أن تساهرت الكثير من العمارات الجديدة حديثة الانشاء ومنها على سبيل المثال عمارة البساتين التى راح ضحيتها حوالى ٦٠ شخصاً ، مما دعا الى صدور القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ بشأن تعديل احكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بتشديد العقوبة ، بحيث اصبحت تتراوح بين ١٠ عشرة آلاف جنيه ، ٥٠ خمسون ألف جنيه ، كما اصبحت مدة الحبس لا تقل عن ثلاث سنوات وتصل الى خمس سنوات لو بإحدى هاتين العقوبتين ، ورغم ذلك فقد اثبت التطبيق العملى للعقوبات المنصوص عليها فى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ عدم ملامتها

(١) نشر بالجريدة الرسمية عدد ٣٧ تابع بتاريخ ١٩٧٦/٩/١٩.

للعديد من المخالفات التى يتجاوز^(١) المخالف فيها مجرد بناء حجرة بسيطة
 او جدار او عمل من اعمال اللياىض ، وصدرت احكام ضدهم بالعقوبة
 المشددة ، بينما اقيمت عدة ادوار كاملة بالمخالفة للقانون ولم تحرر عن
 معظمها محاضر وبالتالى لم توقع على مخالفيها العقوبات المشددة ، الأمر
 الذى حدا بالبعض بالتقدم بإقتراحات بمشروعات قوانين تستهدف وقف تطبيق
 القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ او تخفيف العقوبات وترك السلطة التقديرية
 للقاضى وذلك للمواءمة بين جسامه المخالفة والعقوبة المقررة ومراعاة
 الظروف الاجتماعية والاعتبارات الاقتصادية التى أدت الى المخالفة ، مما
 حدا بالمشروع الى تعديل احكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ بالقانون رقم
 ٣٠ لسنة ١٩٨٣ .

وقد تستهدف القانون الأخير الآتى :-

١ - التأكيد على حق الجهة الإدارية فى وقف الأعمال المخالفة
 بالطريق الإدارى والتحفز على الأدوات والمهمات المستخدمة فيها خلال مدة
 الوقف .

٢ - تقرير حق المحافظ او من ينيبه فى اصدار قرار مسبب بإزالة او
 تصحيح الأعمال التى تم وقفها وذلك خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من
 تاريخ اعلان القرار الخاص بوقف الأعمال بعد اخذ رأى لجنة تشكل من
 ثلاثة من المهندسين المعماريين والمدنين ، وذلك اختصاراً للإجراءات ، مع
 إلغاء لجان التنظيمات واللجان الاستشارية .

٣ - الاكتفاء بما لصاحب الشأن من حق طبيعى فى اللجوء للقضاء
 لإلغاء القرار اذا كان مخالفاً للقانون ، وشأنه فى ذلك شأن القرارات الإدارية.

٤ - اىماج العقوبات المقررة فى القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٢ مع
 العقوبات المقررة فى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ حتى يتكامل النظام
 العقابى بالنسبة لمخالفات البناء مع ملاحظة مايلى :-

أ - معاقبة المقاول الذى يقوم بالتنفيذ بدون ترخيص بذات العقوبات
 المقررة للمالك .

ب - وجوب الحكم فضلاً عن العقوبات المقررة بإزالة او تصحيح او
 استكمال الاعمال المخالفة بما يجعلها متفقة واحكام القانون ولائحته التنفيذية .

(١) نظام الترخيص والأخطار فى القنن المصري - دراسة مقارنة - للدكتور / محمد الطيب عبد الطيف
 طبعة ١٩٥٦ . جامعة القاهرة.

ج - وجوب الحكم على المخالف اذا كانت المخالفة متعلقة بمباني اقيمت بدون ترخيص ولم يتقرر إلزالتها ، بغرامة اضافية لصالح الخزنة العامة تعادل قيمة الاعمال المخالفة ، تؤول حصيلة هذه الغرامة الى حساب مشروعات الاسكان الاقتصادى بالمحافظة ، وتخصيصها للصرف منها فى اغراضه

٥ - النص على عقوبة السجن والغرامة بالنسبة للجرائم التى ترتكب بطريقة العمد او الأهمال للجسيم بحكم مراعاة الأصول الفنية فى تصحيح او تنفيذ او الاشراف على التنفيذ او الغش فى استخدام مواد البناء واستعمال مواد غير مطابقة للمواصفات مع حظر التعامل نهائياً مع المقاول المسند اليه التنفيذ ومطاب اسم المصمم او المشرف على التنفيذ من سجلات نقابة المهندسين ، ويعاقب بالعقوبات السابقة مع كل من اهمل او لخل بواجبات وظيفته .

٦ - إلغاء كل التجاوزات والاستثناءات الفردية بالنسبة الى المخالفات المتعلقة بالالتزام بقيود الأرتفاع او بخطط التنظيم .

٧ - ألزم القانون كل من يشرع فى البناء او لتعليق فى وضع لاقته تحمل البيانات الجوهرية التى تغيد راغب التأجير او التمليك ، كما يفيد للمسؤولين عن تطبيق قوانين توجيه وتنظيم اعمال البناء واخصها رقم الترخيص وتاريخ صدوره ونوع البناء ومستواه وعدد الانوار المسموح بإقامتها وعدد الوحدات المزمع إقامتها ، وماخصص منها للتأجير والتمليك ، واسم المالك والمهندس والمشرف على التنفيذ واسم المقاول القائم بالتنفيذ وشركة التأمين التى أبرمت وثيقة التأمين طبقاً للنموذج الذى تحدده اللائحة التنفيذية مع عقاب المخالف بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ألف جنيه ، وبالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة اشهر او بإحدى هاتين العقوبتين .

وقد صدر تعديل للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وهو القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وذلك لتعديل بعض مواد القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ الخاص بتنظيم المباني^(١) .

وقد تلاحظ على القانون الجديد رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ مايلى :-

(١) نشر القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ فى الجريدة الرسمية العدد رقم ٢٥ مكر (ب) فى ١٩٩٦/٦/٣٠ .

- ١ - الغى المادة ٦ مكرر من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ باستخراج الرخصة على مرحلتين ، والعمل على تقصير مواعيد استخراج ذلك الترخيص بجعلها ٣٠ يوم بدلاً من ٦٠ يوم (مادة ٦ من القانون) .
- ٢ - تقصير المدد التى تتطلب فيها الجهات الإدارية المختصة إستيفاء البيانات الى ٣ ايام بدلاً من ٣٠ يوم (مادة ٦ من القانون) .
- ٣ - ، حفيظ الرسوم المستحقة على إصدار الترخيص وتجديده بحيث لا تزيد رسوم فحص الرسومات على مائة جنيه ولا تزيد رسوم إصدار الترخيص على (أربعمائة جنيه) .
- ٤ - فرض رسم مقداره (١%) من قيمة الاعمال المخصص بها لمواجهة نفقات الإزالة او تصحيح الأعمال المخالفة او غيرها من التصرفات بدلاً لجميع الرسوم (مادة ٦ من القانون) .
- ٥ - ان يكون الحد الأقصى لما يدفعه المؤمن بالنسبة للأضرار المادية الجسمانية التى تطالب الغير مبلغ ٢ مليون جنيه عن الحادث الواحد على الا تستعدى مسؤولية المؤمن قبل الشخص الواحد عن الاضرار الجسمانية مبلغ مائة الف جنيه (مادة ٨ من القانون) .
- ٦ - الغى هذا القانون نص المادة ٧ مكرر والتى كانت تتطلب تقديم (خطاب ضمان) بما يعادل (٥%) من قيمة الاعمال .
- ٧ - ان زاد من الارتفاع الكلى للمبنى الى مرة ونصف عرض الشارع بحد أقصى ٣٦ متراً بدلاً من مرة وربع عرض الشارع بحد أقصى ثلاثون متراً (مادة ١٣ من القانون) .
- ومن الواضح ان القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ قد جاء ببعض التعديلات وكان آخرها القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وعلى احكام تتعلق بتنظيم وتوجيه اعمال البناء ، فجد انه نص على :-
- مادة ٤ من القانون نصت على انه لا يجوز انشاء مبان او اقامة اعمال او توسيعها او تعديتها او تدعيمها او اجراء اى تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص فى ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم وفقاً لما تبينه اللائحة التنفيذية لهذا القانون .
- ولا يجوز الترخيص بالمباني او الأعمال المشار اليها فى الفقرة الأولى إلا اذا كانت مطابقة لاحكام هذا القانون ومتفقة مع الاصول الفنية

والمواصفات العامة ومقتضيات الأمن والقواعد الصحية التى تحددها اللائحة التنفيذية^(١) .

وتبين اللائحة للتنفيذية الشروط والأوضاع اللازم توافرها فيما يقام من الابنية على جانبى الطريق عاماً أو خاصاً ، وتحدد التزامات المرخص له عند الشروع فى تنفيذ العمل واثاء التنفيذ وفى حالة التوقف عنه .

كما تحدد اللائحة الاختصاصات المخولة للسلطات المحلية فى وضع الشروط المتعلقة بأوضاع وظروف البيئة والقواعد الخاصة بالوجهات الخارجية^(٢) .

تلك هى التعديلات التى ورد ذكرها فى المادة رقم ٤ من القانون ولنا عليها تعليق :

تطبيقنا على هذه المادة :

يلاحظ على هذه المادة انها جعلت الترخيص شرطاً أساسياً لإقامة المبنى ، ويمرئ ذلك على الاملاك العامة والخاصة على حد سواء دون استثناء ، حيث انه مطلق من كل قيد ، وقد اصبح الترخيص شرط اساسى حتى فى الهم ، وذلك طبقاً للأمر العسكرى رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ وكذا اعمال التدعيم . وقد سبق ذلك صدور اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٩٦ فى شأن توجيه وتنظيم اعمال البناء بقرار وزير الإسكان والمرافق رقم ٢٦٨ لسنة ١٩٩٦ ونشر بالوقائع المصرية العدد ١٧٠ تابع بتاريخ ١ / ٨ / ١٩٩٦ .

ويلاحظ ان طلب للحصول على ترخيص بالبناء يقدم للإدارة الهندسية المختصة بالتراخيص مرفقاً معها الآتى :-

أ - إيصال بسداد رسم فحص الرسومات .

ب - لوحة مساحية للموقع مقل ١ / ١٠٠٠ مبين به السطح الكلى والجزء المراد البناء عليه .

ج - رسم هندسى معمارى لمساقط البناء ورسم هندسى انشائى موقع من مهندس نقابى مصحوب بتقرير استشارى بكفاءة الأساسات والهيكى الخرسانى للأحمال بمعامل الامان المطلوب .

(١) جرائم المباني - للدكتور / محمد المنجي طبعة ١٩٩٥ منشأة المعارف.

(٢) جرائم المباني - ١٨ جريمة ينص عليها قانون المباني - للدكتور / محمد المنجي - طبعة ١٩٧٨ . منشأة المعارف.

وإذا تجاوزت قيمة المبنى ١٥٠ ألف جنيه ، ٧٥ ألف جنيه في التعلية ،
يقدم وثيقة المجمعة العشرية بنسبة ٥ ، ٠ % ويجب في طلب الترخيص
بالهدم أن يكون موقعا عليه من المالك أو من يمثله بموجب توكيل .

د - للعقد المسجل سند ملكية الأرض طبقاً للمواد ٤ ، ٥ ، ١٠ من
القانون ووفقاً للمادة ٢٢ من اللائحة التنفيذية له .

ويلاحظ أنه وفقاً للقانون ووفقاً لما جرى عليه العمل في المحليات ، فإن
العقد المسجل سند الملكية للأرض والرسومات الهندسية هما أهم شرطين
لمنح الترخيص بالبناء .

هذا وليس معنى ذلك أن الترخيص يعتبر سند الملكية للأرض التي منح
الترخيص بشأنها ، وقد اوضحت ذلك المادة رقم ١٠ من ذات القانون حيث
نصت على مايلي :-

مادة ١٠ : يكون طالب الترخيص مسئولاً عما يقدمه من بيانات متعلقة
بملكية الأرض الميينة في طلب الترخيص . وفي جميع الاحوال لا يترتب
على منح الترخيص أو تجديده أى مساس بحقوق ذوى الشأن للمتعلقة بهذه
الأرض^(١) .

المطلب الثاني

التطبيق على بعض مواد القانون وإعادة النظر في بعضها
جاءت المادة ٥ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون
رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ بما يجب تقديمه من مستندات للحصول على ترخيص
المبنى إذ نصت على :-

مادة ٥ : يقدم طلب الحصول على ترخيص من المالك أو من يمثله
قانوناً الى الجهة الإدارية المختصة يفتون التنظيم مرفقاً به المستندات
والاقرارات والنماذج التي تحددها اللائحة التنفيذية . وقد تضمنت المادة ٢٢
من اللائحة للتنفيذية لهذا القانون ان العقد المسجل والرسومات الهندسية هما
أهم شرطين لمنح الترخيص بالبناء .

(١) وقد تعرضت محكمة النقض المصرية لشرح وتفسير هذه المادة وذلك في طعن تحت رقم ٤٧٥ / ٥٩
ق هيئة عامة - جلسة ٢٥ / ١٠ / ١٩٩٤. إذ قالت ان الاصل ملكية صاحب الأرض لكل ما عليها من مباني
وجدران تخويله الغير الحق في إقامة منشآت عليها وتملكها بمنتهى تصرف قانوني يطوى على الترخيص
بالبناء م ٩٩٢ مدنى . وعدم انتقال ملكية المنشآت الى الباني بمجرد صدور هذا الترخيص ، ولما بتسجيله
وملكية المنشآت تكون لصاحب الأرض قبل التسجيل بحكم الاتصال طبقاً لنص المادة ١/١٢٢ مدنى .

ولكن هناك حالات كثيرة من الاراضى لم يتم تسجيل ملكيتها . فهل ذلك يمنح اصحابها من الحصول على ترخيص بالبناء ؟

لقد كان ذلك سائداً فعلاً حيث كان يشترط تقديم عقد ملكية مسجل لتلك الارض حتى يستطيع المالك الحصول على الترخيص ، وهذا فى حد ذاته جعل الجميع يحجم عن البناء لعدم توافر العقد المسجل والقيام بالبناء بدون الحصول على ترخيص ، وفى ذلك مخالفة للقانون تعرض حياة المواطنين للخطر . وكان طلب تقديم العقد المسجل يقف عقبة فى طريق الحصول على تراخيص للبناء حيث ان الغالبية العظمى من المواطنين الذين يشترون الاراضى كانوا يحجمون عن التسجيل لعدة اسباب منها :-

١ - الرسوم الباهظة التى تحصل فى عمليات التسجيل .

٢ - عدم صلاحية بعض الاراضى للتسجيل لاسباب فنية .

(١) وقد تعرضت محكمة النقض المصرية لشرح وتفسير هذه المادة وذلك فى طعن تحت رقم ٤٧٥ / ٥٩ ق هيئة عامة - جلسة ٢٥ / ١٠ / ١٩٩٤ لا قالت ان الاصل ملكية صاحب الارض لكل ما عليها من مباني وجواز تخويله الغير الحق فى إقامة منشآت عليها وتملكها بمقتضى تصرف قانونى ينطوى على الترخيص بالبناء م ٩٩٢ مدنى . وعدم انتقال ملكية المنشآت الى البانى بمجرد صدور هذا الترخيص ، ولما بتسجيله وملكه المنشآت تكون اصحاب الارض قبل التسجيل بحكم الاتصال طبقاً لنص المادة ١/٩٢٢ مدنى .

٣ - طول بعض إجراءات التسجيل فى بعض المناطق .

٤ - إجراءات التسجيل للشخصى وملايئعها من عقبات .

الأمر الذى حدا بالحكومة الى تشجيع الاستثمار فى العقارات ، فقام رئيس مجلس الوزراء بإصدار القرار رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى شأن تبسيط الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والذى يرس بعض المستندات المطلوبة للحصول على الترخيص ومنها ترخيص للمباني حيث انه فى ظل المادة رقم ٥ المشار اليها كان العقد المسجل ولا يبدل عنه . إلا ان القرار المشار اليه ورد فى النموذج الخاص للحصول على الترخيص (عقد ملكية مسجل لو عقد ابتدائى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ) (١) .

(١) صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى شأن تبسيط الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق بالملحق به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .
وقد تضمن كتاب السيد وزير الدولة للتبسيط الإدارى مضمناً فرد على بعض استفسارات المحافظات بشأن المستندات المطلوبة للحصول على ترخيص ختمى :

أصل البناء (إنشاء - تغطية - تعديل - إضافة)
أصل الهدم (بحكم محكمة - بقرار هدم)

واقـد كان هذا تصرف حسن من الحكومة لـذ بموجب هذا القرار فتح
للـباب امام مالـكى الاراضى التى كانت غير مسجلة وذلك للحصول على
تراخيص للبناء والهدم ، وهذا له آثاره الاقتصادية التى لا تخفى على احد ،
حيث قامت حركة شاملة للبناء شاهداها وما زالت قائمة فى ظل هذا القرار ،
كما انه وعلى الوجه الآخر انتعشت الحالة الاقتصادية بصورة مباشرة ، حيث
فتـح المجال لعمال البناء الذين كان غالبيتهم فى حالة كساد وبطالة ، وكذلك
لتخفيض اسعار الوحدات السكنية حيث خضعت للمبدأ الاقتصادى المعروف
(قانون العرض والطلب) .

وبالنظر لهذا القرار نجد انه يسير مع مفهوم نص المادة ١٠ من القانون
رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وهو ما كنا
نسـهـف اليه فى ان يكون وقد كان .

(١) صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ فى
شأن تيسير الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق
الخاص به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .

وقد تضمن كتاب السيد وزير الدولة للتنمية الإدارية متضمناً الرد على
بعض استفسارات المحافظات بشأن المستندات المطلوبة للحصول على
تراخيص خدمتى :

- أعمال البناء (إنشاء - تغطية - تعديل - إضافة)

- أعمال الهدم (بحكم محكمة - بقرار هدم)

نتشرف بالإفادة بمايلى :-

١ - بالنسبة للمستندات المطلوبة للحصول على تراخيص البناء ورد بنموذج الحصول على تراخيص البناء ورد
بنموذج الحصول على هذه الخدمة تقديم (عقد ملكية مسجل او عقد مسجل
ابتدئى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ)

والمقصود بعقد الملكية المسجل أى عقد ناقل للملكية ، كما ان المقصود
بالعقد الابتدائى المشمول بصحة توقيع ونفاذ ، هو

نتشرف بالإفادة بمايلى :-

١ - بالنسبة للمستندات المطلوبة للحصول على تراخيص البناء ورد بنموذج الحصول على هذه الخدمة
تقديم (عقد ملكية مسجل او عقد مسجل ابتكائى مشمولاً بصحة توقيع ونفاذ)
والمقصود بعقد الملكية المسجل أى عقد ناقل للملكية ، كما ان المقصود بالعقد الابتدائى المشمول بصحة
توقيع ونفاذ ، هو

التطبيق على نص المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦
والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ :

نصت المادة ١٦ من القانون المشار اليه على مايلي :-

يصدر (المحافظ) المختص لو من ينييه (قراراً مسبباً) بإزالة او تصحيح الاعمال التي تم وقفها وذلك خلال (خمسة عشر يوماً) على الاكثر (من تاريخ اعلان قرار وقف الاعمال) المنصوص عليه في المادة السابقة ومع عدم الاخلال بالمسؤولية الجنائية يجوز للمحافظ التجاوز عن الإزالة في بعض المخالفات التي لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة لو لمن السكان او المادة او الجيران وذلك في الحدود التي تبينها اللائحة التنفيذية بهذا وقد نصت اللاحة التنفيذية في المادة ٣٠ منها على :-

- يجوز للمحافظ المختص التجاوز عن الإزالة في بعض المخالفات التي لا تؤثر على مقتضيات الصحة العامة لو لمن السكان او المادة او الجيران ، وذلك دون الاخلال بالمسؤولية الجنائية للمخالف وفي الحدود الآتية:-

١٠ % من البروزات المسموح بها لوجهات المباني المطللة على الطرق والافنية .

٥ % من الطول الظاهر لدرج السلم .

٥ % من ابعاد الغرف والحمامات والمطابخ وبشرط الا تقل المساحة عن ٩٥ % من المساحة الواجب توفرها .

العقد المشمول بصحة النفاذ ، او العقد المسجل المشمول بصحة التوقيع ، وبأخذ حكم مائتقم قرارات وخطابات التخصيص الصادرة من الجهات المختصة ، وكذا الشهادات الصادرة من مصلحة الضرائب العقارية باسم المالك (ككشف المشتملات) وعقد القسمة والتجنيب المشهر او كشف المشتملات المصحوب بإعلام الورثة لمن آلت اليهم الملكية بالميراث .

ويكون طالب الترخيص مسؤولاً عما يقدمه من بيانات دون مساس بحقوق ذوي الشأن المتعلقة بملكية الارض .

٢ - وبالنسبة للمستندات المطلوبة لترخيص الهدم نوضح ان المقصود بالهدم هو الهدم بفرض إعادة البناء ، واما الهدم للمنشآت الآيلة للسقوط فإنه يخضع للقواعد المقررة بشأنه، وقد تضمن النموذج الخاص بهذه الخدمة تقديم (عقد ملكية العقار المطلوب للترخيص بهدمه او العقد الابتدائي

المشمول بصحة التوقيع والنفاز) ويتحدد مفهوم ماورد بهذا النموذج على النحو السابق بيانه بالنسبة للحصول على رخصة البناء ٠٠ وفي جميع الاحوال يراعى حكم المادة (١٠) من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والتي تنص على :-

(يكون طالب الترخيص مسؤولاً عما يقدمه من بيانات متعلقة بملكية الارض المبينة في طلب الترخيص وفي جميع الاحوال لا يترتب على منح الترخيص او تجديده اى مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بهذه الارض)
٣ % نسبة سماح تراعى عند قياس الارتفاعات القصوى المسموح بها .

وهذا النص وما جاء به لا يحتاج الى تطبيق ، ولكن تطبيقاً يكون بالنسبة لبعض الحالات التى تقوم الجهة الإدارية بإصدار قرارات بالإزالة لبعض الوحدات التى تم فيها البناء بدون ترخيص وجرى العمل على إزالة هذه الاعمال مادامت قد اقيمت بدون ترخيص .

ورأينا فيها كمالى :-

لا شك ان اى مواطن يقوم بالبناء بدون الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة يجب ان تتخذ ضده الاجراءات القانونية اللازمة فى هذا الشأن والمنصوص عليها فى القانون .

ولكن لنا رأى بالنسبة لما يصدر من قرارات بخصوص إزالة هذه الاعمال . حيث ان إزالة هذه الاعمال وخصوصاً اذا كانت قد اكتملت بشكل نهائى ، فإن ذلك يشكل اهدار للمال العام والخاص على حد سواء وهو اهدار للثروة القومية . فنرى ان تشكل لجنة من المحافظ للوقع فى دائرتها العقار المخالف وتتكون هذه اللجنة من مهتمين مختصين فى مجال البناء وتضع هذه اللجنة تقريرها بخصوص هذا المبنى المراد إزالته . فإن كان المبنى يشكل خطورة على الارواح او الصحة العامة حسبما ورد فى نص المادة ١٦ من ذات القانون المشار اليه ، فيكون لا مفر من تنفيذ قرار الإزالة بقرره مسبب .

اما اذا تبين للجنة المشار اليها ان المبنى الذى اقيم او الوحدة التى اقيمت بدون الحصول على ترخيص لا تشكل خطورة وفى الوقت ذاته مطابقة للأصول الفنية المعمول بها ، فهنا نكون امام احد الخيارين وهو :

- تغريم المخالف غرامة تكون رادعاً لعدم تكرار ذلك منه او من غيره.

- فى حالة عدم سداد هذه الغرامة يتم التـحفظ على هذا العقار او هذه الوحدة لحين سداد هذه الغرامة او صدور قرار بالاستيلاء على هذه الوحدة او العقار لصالح وزارة الاسكان ، وتقوم هذه الوزارة بعد ذلك بالتصرف فيها كما لو كانت تملكها ، وهذا الاجراء فى رأينا رادع لكل من يقوم بالبناء بدون الحصول على ترخيص او حتى فى مخالفة القانون طالما كان فى الامكان بداية فرصة للحصول على ترخيص وتقاص صاحب الشأن فى الحصول عليه .

وفى رأينا ان هذه الاجراءات فيها محافظة على الثروة القومية من الاهدار ولا يتعارض ذلك مع قصوص الدستور . كما لنا نناشد المشرع بإعادة للنظر واصدار تشريع يحمل هذا المعنى .

هذا وقد سبق وان صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تـعليـة المباني وقيود الارتفاع بمدينة القاهرة الكبرى (٢) . وكذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص فى تـعليـة المباني وقيود الارتفاع بمدينة الاسكندرية .

المطلب الثالث

التنفيذ الخاطيء للقانون فى مجال اصـال البناء

لا شك ان قانون تنظيم المباني المشار اليه وجميع التعديلات التى طرأت عليه هى خاصة بتنظيم وتوجيه اصـال البناء . الا ان بعض القائمين على تنفيذ القانون يقومون بتنفيذ بعض مواد هذا القانون تنفيذاً خاطئاً ، وفى كثير من الاحيان يلجأ اصحاب الشأن الى الجهة القضائية لمقاضاة جهة الإدارة ، وغالباً ماتصدر الاحكام ببطـلان الاجراءات التى اتخذتها جهة الإدارة .

ومن هذه الاجراءات على سبيل المثال : قيام جهة الإدارة وتنفيذاً لنص المادة رقم ١٥ من ذات القانون بإجراء تشميع للعقار المخالف . وفى رأينا ان هذا الاجراء باطل ومخالف للدستور مالم يصدر من جهة قضائية مختصة .

ولقد نصت للمادة رقم ١٥ من قانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته اللاحقة على مايلى :-

-- توقف الاعمال المخالفة بالطريق الإداري ويصدر بالوقف قرار
معييب من الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم يتضمن بياناً بهذه
الاعمال ، ويعلن الى ذوى الشأن بالطريق الإداري ، فإذا تعذر اعلان أيهم
لشخصه يتم الاعلان بإيداع نسخة من القرار بمقر الوحدة المحلية وقسم
الشرطة او نقطة الشرطة الواقع في دائرتها العقار ، ويخطر بذلك الإيداع
بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول . ويكون للجهة الإدارية
المختصة بشئون التنظيم اتخاذ مآثره من اجراءات تكفل بمنع

الاستفاح بالاجزاء المخالفة او اقامة اى اعمال بناء جديدة فيها ، كما
يكون لها للحفاظ على الانوات والمهمات المستخدمة فى ارتكاب المخالفة
بشروط عدم الاضرار بحقوق الغير حسن النية ولمدة لا تزيد على اسبوعين ما
لم تأمر النيابة العامة بخلاف ذلك .

وهذا النص فى ظاهره مطابقة الاحكام العامة ونصوص الدستور ، إلا
ان التطبيق لهذه المادة مخالف للقانون، حيث جرى الحال على مداممة
الوحدات التى تم بيعها لذوى الشأن حسنى النية واتخاذ الاجراءات المخالفة
للقانون ، منها على سبيل المثال نخلع الابواب والنوافذ والانوات الصحية
والمستحفظ عليها . وكما ذكرنا وضع الشمع الاحمر على تلك الوحدات ،
وكثيراً ما أعترض مجلس الدولة فى فتاوى كثيرة له على عملية التشميع .
فهذا تطبيق خاطئ لمواد القانون ، وكثيراً ما حكم القضاء ببطالان هذه
الاجراءات .

كما ان القانون نص على ان يختص القضاء الإداري وحده دون غيره
بالفصل فى الطعون على جميع القرارات وهو ماقتضى به المادة رقم ١٨ من
القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته . حيث نصت على :-

مادة ١٨: تختص محكمة القضاء الإداري وحدها دون غيرها بالفصل
فى الطعون على جميع القرارات الصادرة تطبيقاً لأحكام هذا القرار
ولاشكالات للتنفيذ فى الاحكام الصادرة منها فى هذا الشأن ، ويكون نظر
الطعون والفصل فيها على وجه السرعة وتلزم الجهة الإدارية بتقديم
المستندات فى اول جلسه ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ القرار المطعون
فيه ما لم تأمر المحكمة بذلك . إلا ان العادة جرت على ان المواطن صاحب
الشأن عندما يصدر ضده قرار سواء يوقف او إزالة الاعمال فإنه يبادر الى

القضاء العادى لرفع اشكال فى تنفيذ هذا القرار وتقبل المحاكم العادية
(محكمة التنفيذ)

قيد هذا الاشكال وتحديد جلسة لهذا الاشكال ، وذلك وفقاً لقانون
المرافعات ومن ثم يترتب على رفع الاشكال وقف تنفيذ القرار مؤقتاً ،
والهدف من هذا الاجراء الذى يلجأ اليه اصحاب الشأن هو تعطيل تنفيذ
القرار لاغراض مخالفة للقانون . ثم بعد ذلك يحكم القضاء العادى وفقاً لنص
المادة رقم ١٨ من هذا القانون (قانون تنظيم المباني) بعدم اختصاص
المحكمة ولائياً بنظر الاشكال .

وفى خلال هذه الفترة يكون المواطن قد قام بتوفيق لوضاعة الغير
قانونية وذلك بإنهاء اعمال البناء او التشطيب للوحدة المخالفة وشغلها
بالمكان . وهنا يصعب تنفيذ القرارات الصادرة سواء بالإزالة او التصحيح .

- هذا وقد سبق ولن رأت محافظة الاسكندرية فى ٢٠ / ٥ / ١٩٩٦
وقبل صدور لقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ وامام مابصلها من اشكالات فى
تنفيذ للقرارات الصادرة سواء بالإزالة او التصحيح فى مجال تنظيم المباني
الى استطلاع رأى مجلس الدولة فى مدى تنفيذ تلك القرارات رغم وجود
اشكالات على تنفيذها بغرض وقف التنفيذ .

- وقد ورد رد فى هذا الشأن بكتاب السيد المستشار نائب رئيس قضايا
الدولة بالاسكندرية الموجه الى السيد المستشار القانونى لمحافظة الاسكندرية
تحت رقم ٩٨٦٨ بتاريخ ١٢ / ٢ / ١٩٩٦ ولنتهى للرأى الى : (لا ضير
على جهة الإدارة ان هى تريت فى تنفيذ القرار حتى يقول القضاء كلمته فى
الاشكال لما اذا لوتأت جهة الإدارة رغم هذه المحازير الاستمرار فى التنفيذ
رغم الاستشكالات بتصورها سلامة القرار وقيامه على سند من لقانون ، فإن
ذلك يكون على مسئوليتها) .

المطلب الرابع

قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة
بأعمال البناء .

اصيب المجتمع المصرى فى الآونة الأخيرة بظاهرة اصبت تهدد
حياة الناس بشكل عام وهى ظاهرة تساقط المباني الحديثة لبناء على رؤوس
سكانها . الامر الذى دعا الحكومة للتدخل الفورى والسريع لوضع حد لهذه

الظاهرة وذلك بإصدار بعض القرارات الوزارية والأوامر العسكرية العليا لتلافي ظاهرة انهيار المباني ، نذكر منها فيما يلي :-

١ - أمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العام رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ :

صدر هذا الأمر في الثاني والعشرين من أكتوبر سنة ١٩٩٢ وتضمن هذا القرار على ثلاثة مواد تضمنت المادة الأولى منه على ستة فقرات . وهذه المادة تضمنت الحظر التام على ارتكاب أفعال التخريب أو التعيب أو الاتلاف العمدى أو الهدم بدون الحصول على ترخيص .

وكذلك حظرت على عدم مراعاة الأصول الفنية المقررة قانوناً في التصميم أو التنفيذ أو الإشراف على التنفيذ . كذلك حظرت هذه المادة في فقرتها الخامسة على إجراء أعمال البناء أو التعلية أو

التوسعة فيما يجاوز خطوط التنظيم أو قيود الارتفاع المقررة .

وجاءت المادة الثانية بتشديد العقوبات على مخالفة هذا الأمر حتى وصلت العقوبة إلى الأشغال الشاقة المؤقتة التي لا تقل مدتها عن سبع سنوات .

٢ - أمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ :

صدر هذا الأمر في ٣١ / ١٠ / ١٩٩٦ واشتمل على خمس مواد .

تضمنت المادة الأولى منه على ثلاث فقرات وفيها حظر على جميع فئات الدولة سواء كانت أفراد أو هيئات عامة أو خاصة ٠٠ الخ ، إقامة مبنى أو توسعته أو تعيلتها أو تدعيمها أو هدمها قبل الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة . وكذلك حظر عدم مراعاة الأصول الفنية في التصميم والإشراف وكذا عدم مطابقة التنفيذ للرسومات والبيانات التي منح لترخيص على أساسها

وتضمنت المادة الثانية منه على تشديد العقوبة في مخالفة هذا الأمر والتي تبدأ من الحبس لمدة سنة إلى التشديد في العقوبة لتصل إلى الأشغال الشاقة المؤبدة مدة لا تقل عن عشر سنوات إذا ترتب على المخالفة وفاة أو إصابة أكثر من ٣ أشخاص .

وجاءت المادة الثانية بتشديد العقوبات على مخالفة هذا الامر حتى وصلت العقوبة الى الامتغال للشاقة المؤقتة التي لا تقل مدتها عن سبع سنوات .

٢- أمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ (١) :

صدر هذا الامر في ٣١ / ١٠ / ١٩٩٦ واشتمل على خمس مواد .
تضمنت المادة الاولى منه على ثلاث فقرات وفيها حظر على جميع فئات الدولة سواء كانت افراد او هيئات عامة او خاصة ٠٠ الخ ، اقامة مباني او توسعتها او تعليلتها او تدعيمها او هدمها قبل الحصول على ترخيص من الجهة الادارية المختصة . وكذلك حظر عدم مراعاة الاصول الفنية في التصميم والاشراف وكذا عدم مطابقة التنفيذ للرسومات والبيانات التي منح الترخيص على اساسها

وتضمنت المادة الثانية منه على تشديد العقوبة في مخالفة هذا الامر والتي تبدأ من الحبس لمدة ستة اشهر الى التشديد في العقوبة لتصل الى الاشغال الشاقة المؤبدة مدة لا تقل عن عشر سنوات اذا ترتب على المخالفة وفاة او اصابة اكثر من ٣ اشخاص .

وتضمنت المادة الثالثة معاقبة كل من اشترك او ساهم او سهل او لم يقم بواجبه في منع اية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة الاولى من هذا الامر وذلك من العاملين المختصين بشئون التنظيم وغير ذلك من الجهات الادارية المختصة والعاملين المختصين في الإدارة المحلية .

ونصت المادة الرابعة على ان يلغى كل حكم في اي امر يكون مخالفاً لاحكام هذا الامر .

اما المادة الخامسة فهي التي نصت على نشره في الجريدة الرسمية وان يعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره . وقد صدر هذا الامر لصيانة مصالح البلاد الحيوية ولاعتبارات ضرورية للمحافظة على ارواح الناس وسلامتهم وامנם وعلى الصحة العامة والنظام العام ولمواجهة ظاهرة تهيار المباني وكثرة الضحايا .

(١) نشر بالجريدة الرسمية العدد رقم ٤٣ بتاريخ ١٠/١٠/١٩٩٦ .

ولينا رأى : وهو ان هذا الأمر لم يأتى بجديد من حيث تجريم عمليات البناء والهدم بدون الحصول على ترخيص ، حيث ان ذلك منصوص عليه صراحة فى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته اللاحقة . إلا ان الجديد هو حظر على الهيئات العامة والجمعيات العامة او الخاصة منها والقطاع العام " قطاع الاعمال العام " القيام بأعمال بناء بدون الحصول على ترخيص . كما انه شدد العقوبة وجعل حددا الأدنى للحبس سنة وحددا الأقصى الاشغال الشاقة المؤبدة التى لا تقل عن عشر سنوات . وجعل ذات العقوبة لمن اشترك او ساهم او سهل من المختصين بالإدارة المحلية بصفة عامة

٣ - قرار رئيس مجلس الوزراء بخصوص ارتفاعات المباني فى بعض مناطق المحافظات الكبرى - القاهرة - الجيزة - الاسكندرية .

أ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٤ لسنة ١٩٩٦^(١) :

بشأن ارتفاعات المباني ببعض مناطق محافظة القاهرة :

وقد اختص هذا القرار بمحافظة القاهرة ، وفيه تم تحديد ارتفاعات المباني فى بعض مناطق القاهرة وقد نص فى مادته الثالثة على انه يطبق فيما لم يرد به نص فى هذا القرار احكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

ب - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٥ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن ارتفاعات المباني ببعض مناطق محافظة الاسكندرية^(٢) .

وقد اختص هذا القرار بتحديد ارتفاعات المباني فى بعض مناطق محافظة الاسكندرية .

وقد نص فى مادته الثالثة على انه يطبق فيما لم يرد به نص فى هذا القرار احكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

ج - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٦ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن ارتفاعات المباني ببعض مناطق محافظة الجيزة^(٣) .

وقد اختص هذا القرار بتحديد ارتفاعات المباني فى بعض مناطق محافظة الجيزة .

(١) ، (٢) ، (٣) نشروا بالجريدة الرسمية العدد رقم ١٧٠ تلغ (أ) الصلور فى ١/٨/١٩٩٦ .

وقد نص أيضاً في ملته الثالثة على انه يطبق فيما لم يرد به نص في هذا القرار احكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

د - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ .

يحظر إقامة مباني في المساحات الخضراء المملوكة للدولة او القطاع العام^(١).

وقد اشتمل هذا القرار على مادتين نص في المادة الاولى منه على مايلي :-

- يحظر على وزارات الحكومة ومصالحها واجهزتها ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة وهيئات وشركات القطاع العام وشركات قطاع الاعمال لتشاء مبان او إقامة اعمال في الاراضي الزراعية والحدائق والبساتين ومثلر المساحات الخضراء المملوكة او المخصصة لها او التي في حيازتها بأي صفة كانت والواقعة داخل كردونات المدن والقرى المعتمدة كما يحظر توسيع او تعلية اية مبان او اعمال قائمة بالفعل على الاراضي للمساحات المشار اليها ولا يجوز للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم إصدار اي ترخيص بشيء مما ذكر . ومن الملاحظ ان هذا لقرار صدر بعد ان قلت المساحات الخضراء التي تمثل المنتفض عن المدينة واعتدى عليها بالتعدى بالبناء عليها .

ونرى ان ذلك جهد محمود من الحكومة لوقف ماسمى بمذبحة الحدائق العامة واغتيل للخضرة .

هـ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن حدود الترخيص في تغطية المباني وقبود الارتفاع بمدينة القاهرة الكبرى^(٢).

و - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ .

بشأن حدود الترخيص في تغطية المباني وقبود الارتفاع بمدينة الإسكندرية^(٣).

(١) نشر بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ٣١١ تلع بتاريخ ١٩٩٦/٩/١٨ .

(٢) ، (٣) ، نشر في الوقف المصرية العدد رقم ٢٤٩ (تلع) في ٣ نوفمبر سنة ١٩٩٦ .

وقد صدرا هذين القرارين فى تاريخ واحد وتضمننا نفس المضمون حيث اختص احدهما بمحافظة القاهرة الكبرى والآخر تضمن محافظة الاسكندرية .

واشتمل كل منهما على ثلاث مولا ، نصت المادة الاولى فى كل منهما على مايلى مع الاختلاف فى تحديد المحافظة وسوف نعرض للقرار الاخير الخاص بمحافظة الاسكندرية .

المادة الاولى : يحظر الموافقة على طلب للترخيص فى التعلية فى مدينة الاسكندرية ، صراحة او ضمناً ، بالنسبة للمباني التى بدىء فى انشائها قبل تاريخ العمل بالقانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ والمعدل لبعض احكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المشار اليه ، إلا فى الحدود التى كان مسموحاً بها قانوناً قبل هذا التاريخ . كما يحظر فى ذات المدينة الموافقة على هدم للقصور والفيلات ، او على إقامة بناء فى ارض عقار سبق هدمه او يشرع فى هدمه بغير ترخيص ، إلا فى حدود ارتفاعه الذى كان عليه من قبل دون اى تجاوز .

المادة الثانية : تعتبر كل موافقة ، صريحة او ضمنية ، بالمخالفة لأى حكم من احكام المادة السابقة باطلاً بطلاً مطلقاً ، وعلى الجهات الإدارية المختصة اتخاذ جميع الإجراءات للقانونية حيال ما يشرع فيه من تعلية او ارتفاع على اساس هذا البطلان . وتتخذ الإجراءات التأديبية فى الحال ضد كل مسئول عن الموافقة للمخالفة ، وكذلك ضد كل رئيس مختص ، اياً كان موقعه او الجهة الإدارية التى عمل بها يتراخى فى محاسبة ذلك المسئول .

واما المادة الثالثة منه فقد نصت على تاريخ نشر هذا القرار .

ولنا رأى على ذلك :

لا شك ان القرارات التى تصدرها الحكومة بهدف تنظيم عملية البناء او الهدم ، هى قرارات لها حجيتها ، واحترامها واجب ، ويجب تنفيذها فى المجال الذى صدرت من أجله ، إلا أننا نرى ان هذه القرارات لها طابع خاص حيث حرم بعض مالكي القصور والفيلات من هدمها والارتفاع بها وإقامة عمارات بدلاً منها .

وفى رأينا ان كان ظاهر ذلك القرار هو المحافظة على التراث القومى والمحافظة على الطابع المميز ، إلا انه يخفى فى طياته حظراً على الملكية الخاصة التى هى مصنونة بحكم القانون ، حيث نصت المادة ٣٤ من الدستور

على ان الملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الاحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي ، ولا تنتزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون ...

ونرى انه اذا تراءت للدولة الحفاظ على التراث لو الطابع العام المميز من واقع ملكية خاصة فعليها تعويض صاحب هذه الملكية تعويضاً عادلاً يستطيع بموجب هذا التعويض الاستثمار بدلاً من الحجر عليه في التصرف في ملكيته الخاصة بحجة المحافظة على التراث ، وخصوصاً في ظل ازمة الاسكان الحالية ، حيث انه قد لجأ الكثير من اصحاب هذه القصور والفيلات الى التحايل بطريقة او بآخرى من خلف القانون وقاموا بهدمها والبناء بدلاً منها بما يعود عليهم بالنفع المادي لهم والنفع للآخرين بالحصول على وحدات سكنية متعددة بدلاً من كونها فيلات وحدة سكنية واحدة .

ومن ثم فليتنا نرى ان تلك القرارات ما هي إلا حجر على الملكية لهؤلاء الافراد وهذا الحجر مخالف للقانون بل ومخالف للدستور ، ويجب العدول عنهما بما يحقق التوازن فيما بين التراث ولحترام الملكية الفردية .

المبحث الثاني

التخلف الفني في المجال القانوني

ان الإدارة المحلية في مصر يحكم العاملين فيها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ولقد ادخل على هذا القانون تعديل هو القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

_ ويحكم العاملين في شركات القطاع العام (قطاع الاعمال العام) القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

ويحكم الإدارات القانونية بالقطاع العام اى بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣^(١) .

- ويحكم مجلس الدولة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته .

- ويحكم هيئة قضايا الدولة القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ معدلاً بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ وكذلك القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة بأعضاء هيئة قضايا الدولة .

- ويحكم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية للقرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . ولو نظرنا الى هذه التشريعات السابقة لوجدنا ان هناك تفرقة فيما بين موظف الإدارة المحلية وموظف القطاع العام بصفة عامة ، وان اعضاء الإدارات القانونية في الإدارة المحلية ليس لهم قانون خاص يحكمهم بل يسرى عليهم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لسوة بباقي العاملين بالدولة وليس له اى تمييز ، بينما نرى ان هناك قانون خاص هو القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ خاص بالإدارات القانونية بالقطاع العام اى بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها . ولو نظرنا الى هذا القانون لوجدناه قد نص في مادته الاولى على مايلي :-

مادة اولى : الإدارات القانونية في المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية ، لجهزة معاونه للجهات المنشأة فيها ، وتقوم بأداء الاعمال القانونية اللازمة لحسن سير الانتاج والخدمات ، والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدعم المستمر للقطاع العلم .

وتتولى الإدارات القانونية في الجهة المنشأة فيها ممارسة الاختصاصات التالية :

(١) الجريدة الرسمية المجد رقم ٢٧ في ١٩٧٣/٧/٥ .

ولاً : المرافعة ومباشرة الدعاوى والمنازعات امام المحاكم وهيئات
للتحكيم ولدى الجهات الإدارية

ذات الاختصاص القضائي ومتابعة تنفيذ الاحكام .

ثانياً : فحص الشكاوى والتظلمات وإجراء التحقيقات التي تحال اليها
من السلطات المختصة .

ثالثاً : اعداد مشروعات العقود بإبداء الآراء القانونية فى المسائل التي
تحال اليها من رئيس مجلس الإدارة او من يفوضه من المديرين .

رابعاً : اعداد مشروعات اللوائح الداخلية بولوائح الجزاءات وغير ذلك
من القرارات والأوامر التنظيمية الفردية .

خامساً : معاونة مجلس الإدارة فى مراقبة تطبيق الوحدة للقوانين
واللوائح والأنظمة السارية .

سادساً : الاعمال القانونية الأخرى التي يعهد بها اليها من مجلس
الإدارة .

وقد ورد فى هذا القانون فى الفصل الثانى منه بخصوص مديرو
واعضاء الإدارات القانونية فى المادة منه بان تكون الوظائف الفنية فى
الإدارات القانونية الخاضعة لهذا القانون على الوجه التالى :

- مدير عام لدائرة قانونية .

- مدير ادارة قانونية .

- محام ممتاز .

- محام اول .

- محام ثانى .

- محام ثالث .

- محام رابع .

وتحدد مرتبات هذه الوظائف وفقاً للجدول المرافق بهذا القانون .

وقد حددت المادة رقم ١٣ من القانون الشروط الواجب توافرها فيمن
يشغل الوظائف الفنية بالإدارات القانونية على النحو التالى :

بشترط فيمن يشغل الوظائف الفنية بالإدارات القانونية ان يكون قد مضى على قيده بجدول المحامين المدة المبينة قرين كل وظيفة منها ، وذلك على النحو التالي :

- محام ثالث : القيد امام محاكم الاستئناف او نقضاء ثلاث سنوات على لقيد امام المحاكم الابتدائية.

- محام ثالث ؛ القيد امام المحاكم الابتدائية .

- محام اول : القيد امام محاكم الاستئناف لمدة ثلاث سنوات او نقضاء ست سنوات على القيد امام المحاكم الابتدائية .

- محام ممتاز : القيد امام محاكم الاستئناف لمدة ست سنوات او نقضاء احدى عشرة سنة على الاشتغال بالمحاماة مع القيد امام محاكم الاستئناف .

- مدير ادارة قانونية : القيد امام محكمة النقض لمدة سنتين او القيد امام محاكم الاستئناف ونقض اربع عشرة سنة على الاشتغال بالمحامات .

- مدير عام ادارة قانونية : القيد امام محكمة النقض لمدة ثلاث سنوات او القيد امام محاكم الاستئناف ونقض خمس عشرة سنة على الاشتغال بالمحاماة مع القيد امام محكمة النقض .

وإذا نظرنا الى اعضاء الإدارات القانونية بالإدارة المحلية ، نجد انهم عبارة عن موظفون عاديون لا لا فرق بين خريج كلية الحقوق وخريج كلية التجارة او الأدب ، حيث يمكن في الإدارة المحلية نقل احد اعضاء الإدارة القانونية في الإدارة المحلية ليعمل في أى عمل إدارى مثل العمل فى قسم تراخيص المحلات او إدارة اللجان والمجالس ، وهذهقسام ليس فيها الصفة القانونية بل الغالب على عملها هو الطابع الإدارى للبحث .

بل ان الجميع يحكمهم لقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ وليس بين مولد هذا القانون مليميز بين اعضاء هذه الإدارات " الإدارة للقانونية " وبين غيرها من الإدارات ، وليس أيضاً هناك قانون خاص يحكمهم اسوة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ الخاص بالإدارات للقانونية .

وهذا من وجهة نظرنا يؤدي الى وضع تفرقة ليس لها محل بين اقران المؤهل الواحد ، حيث ان من حاله الحظ وعمل في غير الإدارة المحلية هو محام بالمعنى القانوني لهذه الكلمة^(١) .

فى حين ان من جانيه الحظ وعمل فى الإدارة المحلية هو موظف عاىى ليس هناك فرق بينه وبين اى موظف تخصصى آخر ، وهذه تفرقة ليس لها محل^(٢).

المطلب الأول

التفرقة بين أعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية والنظرء لهم فى باقى القطاعات

كما سبق وان عرضنا آنفاً ان الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية لا يتمتع أعضاءها بأى ميزة تميز بينهم وبين باقى موظفى الإدارات الأخرى بل هم مجرد موظفون عاديون يجوز لجهة الإدارة نقلهم من العمل القانونى الى اى عمل إدارى آخر ، كما انه ليس لهم كادر وظيفى خاص بهم بل الكادر الوظيفى العاىى هو الذى يصرى عليهم بل والاكثر من ذلك فإنه ليس لهم الحق فى القيد لدى نقابة المحامين ، حيث ان قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يحرم ذلك ويعتبر القيد فى جدول المحامين عملاً آخر لا يجوز الجمع بينه وبين العمل فى الإدارة المحلية ٤.

فى حين ان القانون الخاص بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ لا يحرم ذلك بل ان أعضاء الإدارات القانونية فى هذا القطاع لهم الحق بل يجب عليهم القيد لدى نقابة المحامين ٥٠ وقد اوضح ذلك قانون الإدارات القانونية رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بل وحدد درجات هؤلاء فى المادة رقم (١) منه ، كما انه بالنسبة للمعاملة المادية فإن هؤلاء الاعضاء - فى الإدارات القانونية بالإدارة المحلية لا يتمتعون بأى مقابل مادى مميز عن باقى موظفى الإدارة المحلية ، فى حين ان الآخرين فى الإدارات القانونية بالقطاعات الأخرى يصرف لهم بدل تغرغ وفقاً لنصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ . ونرى هنا ان هذه التفرقة تظهر بوضوح فى الآتى :-

(١) الوظيفة العامة - للدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط - طبعة ١٩٩٣.

(٢) النظريات العامة فى القانون الإدارى - دراسة مقارنة - الدكتور / عبد الغنى بسيونى عبد الله طبعة ٢٠٠٢.

مباشرة الدعاوى القضائية :

لا يجوز لأى عضو من أعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية ان يباشر الدعاوى القضائية التى ترفع من او على الوحدة التى يعمل فيها حيث ان هذا العضو كما سبق وان ذكرنا ليس محامياً بالمعنى القانونى وليس مقيداً لدى نقابة المحامين بل هو مجرد موظف عادى ، فى حين ان من حق عضو الإدارة القانونية فى ظل لحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ او الذين يحكمهم للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ان يباشروا الدعاوى التى ترفع من او على للوحدات التى يعملون بها .

وهنا يظهر سؤال اذا كان اعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية ليس لهم الحق فى مباشرة الدعاوى عن جهة الإدارة فمن لذن الذى يباشر هذه الدعاوى عن هذه الإدارة ؟

اذن من الذى يباشر دعاوى الإدارة المحلية ؟ .

للإجابة عن هذا السؤال نستعرض احكام القوانين التالية :

صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٩ واعقبه القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ وعُدل هذا الاخير بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ بشأن تنظيم هيئة قضايا الدولة ، وقد نص فى المادة رقم (٦) منه على مايتى :

- تتوب هذه الهيئة عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها او عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها ولدى الجهات الاخرى التى خولها القانون اختصاصاً قضائياً ، وتسلم اليها صور الاعلانات الخاصة بصحف الدعاوى وصحف الطعون والاحكام المتعلقة بتلك الجهات ما اتصل منها بجهة القضاء العادى او جهة القضاء الإدارى او اى هيئة قضائية اخرى . ومن هنا نرى ان هيئة قضايا الدولة هى التى تقوم بمباشرة الدعاوى سواء من او على الإدارة المحلية ووحداتها المختلفة . حيث يقوم عضو هيئة قضايا الدولة بالترافع امام جهات القضاء المختلفة عن الإدارة المحلية ووحداتها المختلفة ، وكذلك يقوم عضو هيئة قضايا الدولة بمباشرة الدعاوى عن الإدارة المحلية ووحداتها . . اى ان هيئة قضايا الدولة هى محامى الإدارة المحلية وان عضو الإدارة القانونية بالإدارة المحلية ليس له صفة المحامى وليس له اى اختصاصات قانونية

خارج نطاق الإدارة المحلية بل أيضاً نرى ان بعض وحدات الإدارة المحلية تلجأ في بعض الأحيان الى مجلس الدولة لإستطلاع الراى فى بعض التوالى القانونية^(١) ^(٢).

ولنا رأى فى هذا الموضوع :

كما سبق ورأينا فى قطاع الأعمال العام - القطاع عام - أو القطاع الخاص ، بل والهيئات وغيرها من مرافق الدولة ان عضو الإدارة القانونية فيها هو محامى بالمعنى الواسع لهذه الكلمة ، حيث له كافة اختصاصات المحامى سواء فى ذاته شخصياً او فى نطاق الجهة التى يعمل بها ، هذا الاختصاص له صداة فى جميع الجهات الاخرى بل وتتعترف به ، كما انه من حقه التقيد فى جدول المحامين ومباشرة هذه المهنة على جميع المجالات من دفاع او رفع دعوى من او عن الجهة التى يعمل بها .

بل وليس لهيئة قضايا الدولة اى اختصاص فى عملها إلا فى اضيق - نطاق .

فى حين نرى ان عضو الإدارة القانونية فى الإدارة المحلية ليس له الحق فى التقيد فى جدول المحامين لأنه اذا اراد ذلك عليه ان يستقيل من عمله الحكومى فى الإدارة المحلية حتى يمكن قيده لدى نقابة المحامين بل انه اذا ثبت قيده لدى نقابة المحامين ويأشر دعوى ، يكون هذا الاجراء باطل وفقاً لقانون المحاماة ذاته .ومن هنا نرى ان هيئة قضايا الدولة وهى تباشر اختصاصاتها امام المحاكم نيابة عن الإدارة المحلية ، فيه كثير من المواضيع التى تحتاج الى اعادة النظر . فمثلاً : عندما يتم رفع دعوى قضائية على احدى وحدات الإدارة المحلية نجد انه يجب ان تعلن هيئة قضايا الدولة ممثلة عن هذه الوحدة بهذه الدعوى ، ثم تقوم الهيئة المذكورة بإخطار هذه الوحدة بصورة من عريضة الدعوى ويطلب من هذه الجهة اعداد المستندات ومذكورة بالموضوع ، ويقوم عضو هيئة قضايا الدولة بدور الوسيط ما بين المحكمة المختصة وجهة الإدارة ، حتى انه فى بعض الأحيان بل وفى احيان كثيرة نجد ان البيانات يتأخر وصولها للهيئة وغالباً ماتصدر الاحكام ضد جهة الإدارة . فلو كان قد منح لجهة الإدارة الحق فى مباشرة الدعوى دون

(١) لرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - للدكتور / سامي جمال الدين طبعة ٢٠٠٢.

(٢) القضاء الإداري - الكتاب الأول - للدكتور / سليمان محمد الطماوي طبعة ١٩٧٦.

وساطة هيئة قضايا الدولة - ونحن هنا نصف عمل هيئة قضايا الدولة بعمل الوسيط مجازاً - لكان ذلك الفضل بكثير من عدة نواحى نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :-

١- ان جهة الإدارة ممثلة فى الإدارة المحلية بوحداتها المختلفة هى الأكثر على الرد فى الدعاوى امام المحكمة بل وأقدر فى الدفاع بوصفها هى الأصلية فى موضوع الدعوى .

٢ - اعطاء الفرصة كاملة لعضو الإدارة للقانونية لإثبات الكفاءة وتمثيل جهة عمله والرد فى الدعاوى دون الرجوع لجهة عمله ، وفى ذلك وفر للوقت والجهد امام القضاء .

٣ - اعطاء الحق لعضو الإدارة للقانونية فى الإدارة المحلية للتقيد لدى نقابة المحامين بالمساواة مع لقرانه فى الوحدات الأخرى بما يعطى بذلك الثقة فى النفس وعدم وضع تفرقة ليس لها أى مبرر .

٤ - اعطاء الحرية الكاملة لجهة الإدارة فى تسهاء الخصومات التى ترفع منها لو عليها بالطرق التى تقتاسب وظروف كل جهة على حدة .

ومن ثم فإننا نرى ضرورة تعديل التشريعات القائمة بما يعطى الحق لبعض الإدارات القانونية بالإدارة المحلية فى التقيد فى جدول المحامين ومساواتهم بأقرانهم من المحامين بالوحدات الأخرى ، بل والأهم من ذلك ، وضع كادر خاص بهم فى الإدارة المحلية لرفع مستواهم الفنى والاقتصادى بصرف البدلات المقررة للمحامين بالقطاع العام - قطاع الأعمال العام - والهيئات الأخرى .

المبحث الثالث التخلف في مجال التخطيط والمتابعة

ماهو التخطيط :

ذهب كثير من العلماء الى تعريف التخطيط بعدة تعريفات نختار منها مايلي (١):-

تعريف للدكتور سليمان الطماوي :

- حيث عرف التخطيط في اوسع معانيه بأنه " التدبير الذى يرمى الى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق اهداف محددة ، وهو بهذا المعنى ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات الخاصة والمشروعات العامة ، ويمارسه الافراد فى حياتهم الخاصة ، ولا ينعدم إلا فى الجماعات البدائية التى تعتمد اعتماداً كلياً على العادات والتقاليد ، وتلك التى تكل امورها للقوى الغيبية ، فهو اى التخطيط يقوم لن على عنصرين هما : التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداد لمواجهة .

تعريف الدكتور ابراهيم درويش :

يرى ان التخطيط ماهو إلا نشاط يتعلق بالمستقبل وبالاقتراحات والقرارات التى سوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه ، وذلك فى اطار البدائل الممكنة التى يجب تقييمها لإختيار البدائل الامثل والوسيلة التى تحققه. ومن هذه التعريفات السابقة نستطيع ان نعرفها بأسلوب بسيط وهو ان اى انسان منا يستخدم فى حياته اليومية لفظ خطة او برنامج اى البرنامج السببى الذى يسعى لتحقيقه ويبرز فى ذلك عدة اشياء تحدد معالم البرنامج وهى :-

- ١ - ان يحدد بصورة مبدئية الاعمال التى يرجو القيام بها .
- ٢ - ان يحدد بصورة مبدئية لأولويات هذا العمل .
- ٣ - ان يحدد أيضاً بصورة مبدئية لمواعيد البدء والانتهاى من هذا العمل.
- ٤ - ان يقدر الزمن اللازم للإنتهاء من كل منها والامكانيات المالية الأخرى .

(١) دروس فى الإدارة العامة للدكتور / عثمان حسين كلية الحقوق جامعة الإسكندرية - طبعة ١٩٩٤ ص ٧٢

- ٥ - ان يقوم بعمل مراجعة لإمكانية تدبير هذه الامكانيات ام لا .
- ٦ - اعداد جدول للتنفيذ محدداً فيه البدء والانتهاء .
- ٧ - مراجعة كل وقت وآخر لثناء اليوم للأعمال التى انجزت وتعديلاً للجدول على ضوء ماتحقق .
- ٨ - اعداد تقويم فى نهاية اليوم لما تحقق من اعمال على ضوء ماتم من اعمال بما كان مقدراً .
- تلك اهداف فى نطاق ضيق وفى حدود برنامج يومى . ويمكن قياس ذلك على نطاق اوسع ، وهى بذلك تعنى تحديداً مقدماً للأعمال التى يلتزم الفرد تنفيذها خلال مدة معينة مع تحديد لموعد للبدء والانتهاء من كل منها^(١) .

المطلب الأول

النوع التخطيط على مستوى الدولة

التخطيط على مستوى الدولة له صور عديدة تتفاوت وفق عدد من الأبعاد او المعايير . فعلى اساس نطاق التخطيط ، يمكننا ان نميز بين التخطيط القومى الشامل الذى تتناول فيه الدولة مختلف قطاعات النشاط فى المجتمع وبين التخطيط الجزلى الذى يتعلق بقطاع معين او لقليم معين . وعلى اساس درجة الالتزام يمكننا ان نميز بين التخطيط الملزم الذى تمارس فيه الدولة القدرة على وضع اهدافه وسياساته وبرامجه موضع التنفيذ، وبين التخطيط الاختيارى غير الملزم الذى تترك فيه الحرية للمنظمات التى يقع عليها التنفيذ ، ان تنفذ ماتحتويه الخطة او لا تنفذ . وعلى اساس درجة التفضيل يمكننا ان نميز بين الخطط التى تحتوى على^(٢) تفصيلات دقيقة عن مختلف المؤشرات والمعايير المطلوب تحقيقها . والسياسات والبرامج المطلوب الالتزام بها وبين الخطط التى تحتوى على اهداف ونتائج نهائية وسياسات وبرامج تصاغ فى عموميات ولا تحتوى على وصف تفصيلى لما هو متوقع او مطلوب تحقيقه . وعلى اساس درجة المركزية يمكننا للفرقة بين الخطط المركزية التى لا تشارك الوحدات القائمة فى صياغتها وانما تقوم بإعدادها وصياغتها الاجهزة الحكومية المركزية ،

(١) اصول التنظيم والإدارة للكاتبة / مصطفى زهير ، وعادل حسن ، وعاطف عبيد - دار النهضة العربية طبعة ١٩٧٤ ص ١٠٧ وما بعدها .

(٢) الإدارة العامة مدخل بيئي مقلون للدكتور / أحمد صقر عشور دار المعرفة الجامعية طبعة ١٩٨٣ ص ٣٢٢ .

وبين الخطط اللامركزية أو الديمقراطية وهي التي يتاح فيها للأجهزة القائمة بالتنفيذ والمتأثرة به أن تشارك بدور رئيسي في وضع الخطة وصياغتها . ومن ناحية المدى الزمني يمكننا أن نفرق بين صور التخطيط على أساس المدى الزمني الذي تغطيه الخطط ، فعلى أساس هذا البعد الزمني يمكننا أن نميز بين الخطط الطويلة الأجل وبين الخطط المتوسطة الأجل ، والقصيرة الأجل .

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى الدولة

تخضع عملية التخطيط ووضع الخطط على مستوى الدولة لعدد من المؤثرات . ويتفاوت بطبيعة الحال مزيج هذه المؤثرات بتفاوت الظروف والبيئة التي تعمل فيها الأجهزة الحكومية ، والتي توضع هذه الخطط في ظلها .

ويمكننا أن نميز بين المجموعات التالية للعوامل التي تؤثر على التخطيط على مستوى الدولة :-

- ١ - الأطار الدستوري والفكر السياسي للدولة .
- ٢ - الأطراف المعنية بالخطط العامة . وهذه الأطراف هي :
 - أ - الجهاز التشريعي .
 - ب - الجهاز الحكومي .
 - ج - الأحزاب السياسية .
 - د - جماعات المصالح أو جماعات الضغط .
 - هـ - الرأي العام .
- ٣ - القيود العملية على الخطط العامة ، وتتضمن هذه القيود :
 - أ - الامكانيات والموارد والمعلومات المتاحة .
 - ب - الظروف العامة المحيطة بوضع الاهداف والخطط .
 - ج - الخصائص السلوكية للمجتمع .

هذه هي العوامل المؤثرة في عملية التخطيط على مستوى الدولة بصفة عامة ، الامر الذي يجعلنا ننقل الى تطبيق ذلك في مصر بصفة خاصة

ومنها المبادئ العامة التى تحكم التخطيط فى مصر وكيفية اعداد الخطة القومية فى مصر وكذلك الهيئات التى لنيط بها اعداد هذه الخطة^(١) .

المطلب الثالث

التخطيط فى جمهورية مصر العربية

حرصت اللساتير المصرية المتعاقبة على جعل التخطيط امراً إلزامياً ، وبذلك اصبح وجوب العمل على اساس التخطيط مبدأ دستورياً .

فقد نصت المادة السابعة من الدستور الصادر فى عام ١٩٥٦ على ان " ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة " وقد حدد الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ اساس التخطيط ومقوماته ، فنصت المادة ٢٣ منه على ان " ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة يكفل زيادة الدخل القومى وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الاجر بالانتاج ، وضمان حد لافى للأجور ، ووضع حد اعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول " . وقد نصت المادة ٢٤ من الدستور المشار اليه على ان " يسيطر الشعب على كل لدوات ووسائل الانتاج وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التى تضعها الدولة " .

كذلك حدد الدستور الحالى دور كل من القطاعين العام والخاص . فنصت المادة ٣٠ منه على ان " ملكية الدولة هى ملكية الشعب ، وتؤكد بالدعم المستمر للقطاع العام ، ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسؤولية الرئيسية فى خطة التنمية " .

ونرى إعادة النظر فى هذا النص حيث ان الاتجاه الآن الى الخصخصة بمفهومها الواسع واصبح القطاع الخاص ركيزة من الركائز الاساسية فى بناء المجتمع .

صدر بعد ذلك القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ورسم اهداف التخطيط فى مصر ووضع المبادئ العامة للتخطيط وكيفية وضع الخطة .

(١) الادارة العامة للدكتور / ابراهيم عبد العزيز شيا - دار الجامعة طبعة ١٩٨٣ بيروت ص ١٨٤ وما بعدها.

الفرع الأول :

أولاً : المبادئ العامة التي تحكم التخطيط في مصر :

حدد القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ للمبادئ التي تحكم التخطيط في جمهورية مصر العربية ، وقد حدد هذه المبادئ واجملها في ثمانية نقاط هي:

- ١ - وحدة الخطة وشمولها .
- ٢ - مركزية التخطيط ولا مركزية تنفيذه .
- ٣ - المسؤولية القيادية للقطاع العام " ومع مرور الوقت ستكون للقطاع الخاص " .
- ٤ - تقسيم الخطة الى مراحل زمنية .
- ٥ - توزيع مشروعات الخطة .
- ٦ - ربط الخطة بالميزانية .
- ٧ - إلزامية الخطة .

- مراحل اعداد الخطة القومية في مصر :

تمر مراحل اعداد الخطة القومية في مصر بأربعة مراحل هي :-

- أ - مرحلة اعداد البيانات والاحصاءات وتجميعها .
- ب - اعداد مشروع للخطة .
- ج - مناقشة الخطة .
- د - اقرار الخطة .

- الهيئات التي تبط بها امر التخطيط تبعاً لإحكام الدستور

الحالي " دستور عام ١٩٧١ :

تختص الحكومة " مجلس الوزراء " بإعداد مشروع الخطة ويقوم بإقرارها مجلس الشعب وذلك في ضوء السياسة العامة للدولة . غير انه اذا كانت المصلحة العامة تقضى بأن يعهد بعملية التخطيط للقوى الطويل الأجل الى هيئات مركزية على النحو السابق الإشارة اليه ، فإن ذات المصلحة تقضى أيضاً بأن لا يكون التخطيط عملية استثنائية للهيئات المركزية ، ولما توجب هذه المصلحة إنشاء هيئات وإدارات للتخطيط بالوزارات وغيرها من

المصالح لتساهم فى الخطة العامة التى تضعها هيئات التخطيط المركزية ،
ومن الاجهزة التى تتعاون مع الاجهزة المركزية فى اعداد الخطة العامة هي :
١ - وزارة التخطيط القومى .

٢ - لجان التخطيط والمتابعة فى الوزارات والمؤسسات العامة ..

٣ - مكاتب التخطيط والاتصال بالوزارات والمصالح .

٤ - معهد التخطيط القومى . والذى انشئ بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ .

المطلب الرابع

التخطيط فى ظل الإدارة المحلية .

التخطيط المحلى هو نوع من اللامركزية فيما يتعلق بوضع الخطة وتنفيذها والاشراف عليها ، وذلك لمقابلة الاحتياجات الخاصة بمنطقة معينة ورغبات الافراد الذين يقطنون بها .

ويعطى للإدارة المحلية سلطات معينة لرسم وتنفيذ هذه الخطط والاشراف عليها .

كما اتسعت رقعة البلاد كلما زادت الحاجة الى درجة من اللامركزية لظهور الاختلاف فى الميزات الاقتصادية وفى رغبات السكان وعاداتهم المعيشية .

الفرع الأول

أولاً : عدم تعارض الخطة القومية مع الخطة المحلية :

لا تتعارض الخطط التى ترسمها وتضعها الإدارة المحلية مع الخطة القومية التى ترسمها السلطات المركزية والتى تتم على مستوى قومى ، وذلك لأن السلطات المركزية تضع الاطار العام لخطة للتنمية الاقتصادية ولا تعدو ان تكون الخطط التى تضعها السلطات المحلية سوى انعكاس لها ولا يمكن ان تخرج عن الاطار الذى حددته السلطات المركزية . وبمعنى اخر ان الخطط المحلية لا توضع الا بعد دراسة لظروف كل إقليم والاحتياجات التى ينبغى تحقيقها والامكانيات المتوفرة وبعض الموارد النادرة ، ثم تضع اهدافاً ينبغى تحقيقها ، فتعمل بعد ذلك على السير فى طريق تنفيذها . ان يقع على السلطات المحلية ان تقوم بتطبيق الخطة القومية والاشراف على تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ.

ونظام الإدارة المحلية يساعد حركة التنمية على ان تسير قسماً نحو التقدم والازدهار ، كما يمكنها من تحقيق اهدافها والتغلب على الكثير من المشاكل التى قد تعترض طريقها .

ويمكن اجمال المساعدات التى تقدمها الإدارة المحلية بالنسبة للتنمية فى النقاط التالية :-

أولاً : تستطيع اللجان الاقتصادية فى كل محافظة القيام بالبحوث الفنية والدراسات التحليلية للأماكن الاقتصادية فى الأقليم (اى المحافظة) والعمل على توزيع هذه الامكانيات على المناطق المختلفة ، ثم بعد ذلك يجب وضع الخطط المحلية (التى لا تخرج عن الاطار لعام للخطة الشاملة التى وضعتها السلطات المركزية) والتى تقوم على جمع البيانات الاحصائية عن طريق اوجه الفشاط المختلفة مع العمل على اعادة توزيع السكان على المناطق المختلفة حسب احتياج كل قطاع .

ويطلق على هذا الحصر للأماكن الاقتصادية الحصر المحلى او الاقليمى .

ويقع على كاهل الاقليم عبء وضع نظمة خاصة لهذا الحصر ، فيقوم بعمل حصر من الناحية الجيولوجية ثم لبحاث ودراسات هندسية على التربة ، وبذلك تكشف تلك المناطق عما فيها من معادن وبتروول وما تحتاج اليه من انشاءات فى الطرق والمواصلات والقوى الكهربائية .

ثم عمل حصر عن طريق السوق من ناحية حجم السوق المحلى وقدرته على امتصاص هذا الانتاج .

ثانياً : عمل حصر للقوى البشرية المتوفرة فى كل اقليم ومقارنته مع الاحتياجات القائمة على ان يكون هذا الحصر مبيناً على اساس الحرف والمهن المتوفرة فى هذا الاقليم ، وذلك لتقدير الفائض من العمل الذى يمكن استغلاله عند القيام ببعض المشاريع . وبعد ذلك تستطيع الإدارة المحلية ان تقترح سياسة للقضاء على البطالة فى هذا الاقليم لو تقترح تهجيرها الى مناطق اخرى تشكو الندرة فى الايدى العاملة ، وسوف يخلق هذا التوازن المنشود بين العرض والطلب من العمال .

بالاضافة الى ذلك يمكن ان يقوم كل اقليم بحصر للكفايات العلمية فى جميع نواحي التخصص والخبرة لإمكان الافادة منهم عند الحاجة ثم التعرف

على نواحي النقص فى المؤهلات والخبرات التى تكفل رسم السياسة التعليمية على اسس علمية وعلى ضوء الاحتياجات .

ثالثاً : هناك عجز فى المهارات التى تتطلبها النهضة للصناعية ، وذلك لان الغالبية العظمى من العمال ليسوا من المهرة . ولحسن وميالة لتوفير هذه المهارات فى الإدارة المحلية هى اقامة مركز للتدريب المهنى فى المناطق الصناعية المختلفة . ويستطيع كل إقليم ان يطلب من الحكومة المركزية ، بعد دراسة هذه الاحتياجات ، انشاء مثل هذه المراكز التى تعمل على رفع انتاجية العمال وادخال نظم التدريب المهنى الحديث ووضع البرامج لتحقيق أقصى الفائدة من مشروعات التنمية ^(١).

رابعاً : تستطيع اللجان الاقتصادية التابعة للإدارة المحلية عمل ميزانيات تقديرية لعوامل الانتاج المتوفرة فى كل إقليم . وهذه الميزانيات التقديرية بالنسبة الى البرامج الاقتصادية جزء واحد ومتصل ، وهذه الميزانيات عبارة عن كشف حساب يعد بعد رسم السياسات عن استغلال الموارد المحددة الموجودة تحت تصرف الاقليم خلال للفترة الى يتم التخطيط بالنسبة اليها ^(٢).
توضح الميزانية التقديرية الطلب على الموارد والغرض منها وذلك بغرض الحصول على اكبر مايمكن من المنفعة خلال تلك الفترة .

خامساً : يجب ان يقوم التوطن الصناعى على اسس اقتصادية سليمة بمعنى توزيع المصانع المختلفة على إقليم القطر المختلفة على اساس من للتوزيع السليم المبنى على اسس اقتصادية عادلة . وتتدخل الحكومة لتوجيه الصناعة الى مناطق معينة لاسباب اجتماعية واقتصادية . وتستطيع الحكومة ان تساعد على توجيه الصناعة الى المناطق التى ترغب فيها عن طريق اللامركزية الحكومية التى تعمل على الاستقلال الثبه ذاتى للحكومات المحلية وتمنحها حرية استغلال نواحي النشاط الصناعى .

سائساً : يجب على الإدارات المحلية الا تمنح تراخيص انشاء صناعات جديدة الا اذا توافرت امكانيات النجاح بالنسبة له وكان هذا الاقليم فى حاجة حقيقية له . وبذلك تستطيع الإدارة المحلية ان تحقق رقابة تنظيمية وفنية على الصناعات الجديدة وتقضى على الاسراف فى توجيه رؤوس الاموال الذى ينتج عن تضخم الصناعات فى مناطق واحدة .

(١) الإدارة العامة للدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي ، والدكتور / ماجد راغب الطلو طبعة ١٩٩٧ .

(٢) اصول الإدارة العامة - الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيجا طبعة ٢٠٠١ .

سابعاً : تُعطى الحكومة المركزية الى الإدارات المحلية سلطة الاشراف والرقابة على تنفيذ الخطة العامة فى نطاق كل اقليم كما تعطىها حق المتابعة لتتبع عملية التنفيذ ومعرفة الاسباب التى تعوق تنفيذ هذه الخطة .

ثامناً : يجب ان تهتم الإدارات المحلية اهتماماً خاصاً بتنمية الصناعات الريفية وذلك لوجود فائض فى العرض من العمال الزراعيين بنسبة تزيد كثيراً على احتياجات الانتاج الزراعى لعدم توافر العمل الذى يمتص هذا الفائض .

ولا يوجد تعارض بين الصناعات الكثيرة الآلية وبين الصناعات الريفية بل على العكس فإن الصناعات الريفية يمكن ان تكون منمة للصناعات الكبيرة . كما ان الاهتمام بتشجيع الصناعات اليدوية يمكن من خلق طبقة من الصناع المهرة الذين يتخصصون فى إنتاج السلع الدقيقة والذى يمكن الاعتماد عليهم لتكوين قوة من العمال المهرة للصناعات الآلية .

ويرى بعض الباحثين ان الخطة الجيدة تجمع الخصائص الآتية :-

- ١ - قيامها على اساس واضح ومحدد .
- ٢ - اتسام الخطة بالبساطة وعدم التعقيد .
- ٣ - اعتمادها على تطيل سليم للمشروعات المطلوب تنفيذها .
- ٤ - ان تكون مرنة بحيث تتلاءم مع الظروف والاضاع .
- ٥ - ان تتصف بالتوازن .
- ٦ - ان تأخذ فى حسابها مصادر الثروة والامكانيات الوطنية المتاحة قبل التفكير فى مصادر ثروة جديدة .

الفرع الثانى

مدى لخذ الإدارة المحلية بالتخطيط السليم فى اعمالها

الإدارة المحلية هى جزء من الإدارة المركزية للدولة وان الإدارة المحلية فى تخطيطها لا تضع فى الاعتبار بعض النقاط التى لها كبر الأثر فى النهوض بالخدمات المحلية ف نجد مثلاً ان الإدارة المحلية تقوم بمنح تراخيص لمزاولة الأنشطة المختلفة وكذلك السماح بإقامة المناطق العشوائية، ويمثل ذلك فى :-

أ - منح ترخيص لكل مواطن يتقدم بطلب للحصول على ترخيص لأي نشاط دون مراعات كثافة هذه الأنشطة وتكثفها في منطقة معينة مع حرمان بعض المناطق الأخرى من هذه الأنشطة .

ب - السماح بإقامة مناطق سكنية عشوائية مما يؤثر بالسلب على جميع الخدمات وتصبح هذه المناطق بعد ذلك عقبة في سبيل التخطيط الشامل .

ج - عدم المتابعة الجادة لما يمنح من تراخيص للبناء مما يجعل المخالفة في تنفيذ التراخيص أمراً وارداً ويصعب بعد ذلك تصحيح أعمال هذه التراخيص المخالفة ، مما يؤثر على شبكات الخدمات التي تم الإعداد والتخطيط لها لتحمل كم معين دون الوضع في الاعتبار الزيادة المحتملة .

فيجب على الإدارة المحلية تلافي هذه النقاط حتى تأتي الخطة القومية العامة والشاملة ثمارها ، حيث هناك تخطيط شامل لبعض المناطق والتي أقيمت بها مناطق عشوائية سكنية يصعب إزالتها وإذا تم إزالتها فسوف تتكلف الكثير في مقابل إقامة مناطق بديلة ، فالأمر يحتاج إلى إعادة نظر ومتابعة.

تكون جادة وصادقة . .

الفصل الثالث

البطالة المقنعة في الإدارة المحلية

ينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالي :

للمبحث الأول : مفهوم للوظيفة العامة في كل من اوربا وامريكا .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين هما :

للمطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية في مصر موظف

عام .

للمطلب الثاني : الشروط الواجب توافرها في الشخص لإعتبره موظف

عام .

للمبحث الثاني : بدء صحوة جديدة في الإدارة المحلية .

الفصل الثالث

البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية .

من الملاحظ للنظر فى جميع الإدارات الحكومية بصفة عامة هو انهـا تتميز بكثرة عدد الموظفين والعمال على حد سواء وهى ظاهرة ملموسة . ولا شك ان هذه الزيادة تقتضى بالمقابل زيادة كبيرة فى النفقات وبالتالى زيادة فى الـاعباء المالية والتي تتحملها ميزانية الدولة على شكل لـجور ومرتبات .

فقد ارتفع عدد الموظفين الحكوميين فى مصر - بخلاف الافراد العسكريين - من ٢٣٤، ١٥٢ فى عام ١٩٥٤ الى اكثر من ٢٣٣ الف فرد فى عام ١٩٦١ ، كما بلغ عدد الافراد الذين يعملون بالمؤسسات العامة وشركاتها فى تلك السنة حوالى ٥٥ الف فرد . والواقع ان عددالموظفين والعمال فى تزايد مستمر من سنة الى اخرى حتى انه وصل الى مايقرب من ٦ مليون فرداً تقريباً . وليست ظاهرة زيادة عدد الموظفين قاصرة على مصر وحدها بل هى ظاهرة ملحوظة فى مختلف الدول .

ففى ايطاليا ارتفع عدد الموظفين من ٧٨٤ الف فى عام ١٩٧٣ الى ١٣٣، ٠٠٠ فى عام ١٩٥٤ .

وفى انجلترا زاد عددهم من ٣٨٤ الف فى عام ١٩٨٣ الى ٧٢٥ الف فى عام ١٩٥٥ .

وفى فرنسا زاد عددهم من ٧٠٠ الف فى عام ١٩٣٣ الى ٩٧٠ الف فى عام ١٩٥٠ .

وفى سويسرا من ٦٣ الف سنة ١٩٣٨ الى ٨٤ الف سنة ١٩٤٩ .

وفى كندا من ٦٤ الف سنة ١٩٣٩ الى ١٣٢ الف سنة ١٩٥٢ .

وقد لوحظ ان الزيادة لم تكن فى معظم هذه البلاد بسبب انشاء مصالح ووزارات جديدة بل بسبب تدعيم الاجهزة الموجودة فعلاً .

وفى بعض الدراسات وجد ان عدد الموظفين الحكوميين فى مصر الى عدد السكان فى عام ١٩٥٠ بلغت حوالى ٢،٢ % خصصت لهم اكثر من ثلث الميزانية للانفاق على مرتباتهم ، فى حين ان نسبة عدد الموظفين الحكوميين الى مجموع السكان بإنجلترا لم يتعدى ١،٣ % ولم تستفد مرتباتهم إلا حوالى ٩ % من مصروفات الميزانية .

وقد حاولت معظم الدول الحد من هذا التضخم عن طريق انقاص عدد الموظفين تارة وعن طريق اغلاق باب للتعيين تارة اخرى^(١) .
وكانت لهذه الاسباب آثار سيئة على مستوى للخدمات التي تؤديها الدولة لمواطنيها ، فلا شك ان زيادة معدل الخدمات يقتضى زيادة الموظفين والعمال^(٢) .

من هنا سوف نقسم هذا الفصل الى :-

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العامة فى كل من اوربا وامريكا .

وينقسم هذا المبحث الى :-

المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية فى مصر موظف عام .

المطلب الثانى : الشروط الواجب توافرها فى الشخص لإعتباره موظف عام .

المبحث الثانى : بدء صحوة جديدة فى الإدارة المحلية .

(١) الإدارة العامة للدكتور/ عادل حسن ، والدكتور / مصطفى زهير دار النهضة العربية بيروت طبعة ١٩٧٦ ص ١٥ .

(٢) القانون الإداري للدكتور/ ماجد الحلو دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٨ ص ٢١٥ وما بعدها .

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة في كل من أوروبا وأمريكا .

يوجد في العالم مفهومان رئيسيان متقابلان للوظيفة العامة . احدهما اوروبي والآخر امريكى وكل منهما مطبق في عدد من البلدان :-

أ - المفهوم الاوربي للوظيفة :

الوظيفة في المفهوم الاوربي هي عملاً مستقراً تخضع للنظام القانوني وهو السائد في اغلب بلاد العالم ومنها الدول العربية ^(١) . وهي بذلك تختلف عن النظام الذى يحكم العمل في المشروعات الخاصة ويتفق والهدف المقصود من الوظيفة العامة وهو تحقيق الصالح العام . وفي هذا النظام يلتحق الفرد في خدمة الدولة عادة في سن مبكرة ، ويظل بها حتى بلوغ من التقاعد او الإحالة الى المعاش .

وينتقل الموظف خلال سنى خدمته بين وظائف متعددة ، ويرتقى شيئاً فشيئاً على درجات السلم الإدارى . ويحدد النظام الوظيفى للمركز القانونى للموظف ، وهو مركز تنظيمى او لائى ٠٠ بما يتضمن من حقوق والتزامات ، كما يبين الاحكام المنظمة للوظيفة العامة .

ب - المفهوم الامريكى للوظيفة :

اما الوظيفة في المفهوم الامريكى وهو المطبق في الولايات المتحدة الامريكية وكندا وسويسرا وفلندة والدول الشيوعية ، فلا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة .

فالموظفون يخضعون لنفس النظام القانونى الذى يخضع له كافة العاملين لدى غيرهم ، وليس لهم من الحقوق غير ما يستمدون جميعاً من الدستور . والوظيفة لا تمثل عملاً مستقراً وانما مجرد عمل مؤقت يرتبط في العادة بوظيفة بعينها . فلا ينتقل الموظف من وظيفة او يرقى الى غيرها ، ويؤدى إلغاء الوظيفة الى خروج الموظف من الخدمة .

(١) اصول القانون الإدارى للدكتور / سامي جمال الدين دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٦ ص ٢٨٠ وما بعدها .

ومن هنا ومهما اختلف المفهوم للوظيفي فإن تقدم أي دولة وازدهارها يستوقف إلى حد كبير على مدى نجاح الموظفين فيها ، لأنهم يعتبرون الجيش المدنى لها^(١) .

فكل دولة لها جيشان جيش عسكرى للدفاع عنها ضد الخطر الخارجى وجيش آخر مدنى فى الدخل يدير دولاب العمل فى جميع اجهزتها^(٢) .

المطلب الأول

مدى اعتبار موظف الإدارة لمحلية موظف علم

تعريف الموظف العلم فى مصر^(٣) :

جاء فى دستور سنة ١٩٧١ فى المادة الرابعة عشرة منه على أن " الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب " ولم يضع المشرع تحريفاً جامعاً لفكرة للموظف العلم ، ولتقتصر قوانين الموظفين المتعاقبة على مجرد بيان الخاضعين لاحكامها^(٤) . فنصت المادة الأولى من قانون موظفى الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٩ على أن يعتبر موظفاً فى تطبيق احكامه كل من يعين فى احدى الوظائف الدالخة فى الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانوناً . وجاء للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - الذى لطلق على الموظفين تسمية العاملين المدنيين بالدولة وقد قضى فى مادته الثانية بأن يعتبر عاملاً فى تطبيق احكامه كل من يعين فى احدى الوظائف الدائمة او المؤقتة بقرار من السلطة المختصة ثم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى لا يكاد يختلف حكمه عن حكم القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وعرفت المادة الاولى من القانون المشار اليه للعامل فى تطبيق احكامه بأنه كل من يعين فى احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التى يخضع العاملون فيها لاحكامه ، وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها او اجهزتها التى لها موازنات خاصة بها ، او بوحدات الحكم المحلى ، وكذلك العاملون بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ، ولأن كان للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام

(١) القانون الإداري الجزء الثاني للدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، الدكتور / عبد القنى بسيوني عبد الله طبعة ١٩٨٩ ص ١٠٨ وما بعدها.

(٢) القانون الإداري للدكتور / ماجد الطور دار الجامعة الجديدة للنشر طبعة ١٩٩٣ ص ٢٠١ وما بعدها.

(٣) علم الإدارة العامة والشريعة الإسلامية للدكتور / ماجد الطور ص ٧٦ وما بعدها.

(٤) نظرية الموظف العلم للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي فى وسائل الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٤ ص ٦ وما بعدها.

العاملين المدنيين بالدولة قد وضع حداً لمفهوم الموظف العام - العامل العام -
ووجد قبولاً عاماً في جانب الفقه أوردته المحكمة الإدارية العليا لمجلس
الدولة المصري في أحكامها .

اذ قررت " ان المقومات الأساسية التي تقوم عليها فكرة الموظف
العام^(١) تخلص في ان يكون تعيين الموظف بإداة قانونية لاداء عمل دائم في
خدمة مرفق عام تكبره الدولة او لحد اشخاص القانون العام . وجاء في حكم
آخر للمحكمة " . ان صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجرى عليه
احكام الوظيفة العامة ، إلا اذا كان معيناً في عمل دائم يوفى خدمة مرفق عام
تكبره الدولة او السلطات الإدارية بطريق مباشر^(٢) .

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها في الشخص لكي يعتبر موظفاً عاماً

لكي يعتبر الشخص موظفاً عاماً يجب ان تتوفر فيه الشروط التالية :-

الشرط الأول : ان يعين الشخص في عمل دائم .

والمناط الذي يحدد الدائمة هو وصف الوظيفة وطبيعتها ، ومدى
لزومها لسير المرفق سيراً منتظماً بصفة مستمرة . وعلى ذلك لا يعتبر
موظفاً عاماً المقاول او الحارس او الخبير والمجدد في الجيش وكل من يقوم
بعمل عارض او يؤدي مهمة مؤقتة . كما لا يشترط ان يتقاضى من يقوم
بالعمل الدائم مرتباً . وبناء على ذلك يتمتع بصفة الموظف العام المأذون
والعمد والمشايخ والحنوتى والترى الذى يفتن الموتى لأنهم يضطلعون
بعمل دائم في خدمة مرفق عام تكبره سلطة إدارية .

الشرط الثاني : ان يكون العنصر في خدمة مرفق عام تكبره الدولة او السلطة

الإدارية بطريق مباشر :

يخرج عن نطاق الموظفين العموميين ولا يتمتع بهذه الصفة كل من
يعمل في خدمة مرفق عام تتم إدارته بنظام الانزلم ، او امتياز المرفق العام ،
او بشركة من شركات الاقتصاد المختلط .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٩٨٣ لسنة ٩ ق بتاريخ ١٩٦٩/٥/١٩ لسنة ١٤ ق بند ٩٦
ص ٧١٣ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٣ ديسمبر سنة ١٩٧٠ لسنة ١٦ ق ص ٥٥ .

وقد رفض مجلس الدولة في مصر الاعتراف بصفة الموظف للعاملين في شركات القطاع العام نظراً لاسير العمل في هذه الشركات وفقاً لقواعد القانون التجاري واساليبه المختلفة عن اساليب القانون العام ، ورغم ملكية الدولة لأموال هذه الشركات .

الشرط الثالث : ان يكون التعيين في الوظيفة بواسطة السلطة المختصة :

ويعتبر هذا الشرط شرطاً جوهرياً لكي يصبح الشخص احد الموظفين العموميين لأن عدم توافره يفقد الشخص صفة الموظف العام . وقد حدد قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الحالي النطاق الذي تسرى احكامه عليه في المادة الاولى منه كمالى :-

أ - العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والاجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى .

ب - العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم . ولا تسرى هذه الاحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين او قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات . ويعتبر عاملاً في تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ، وقد لوضحت المادة الثانية من القانون المشار اليه المقصود بالوحدة بانها :-

١ - كل وزارة او مصلحة او جهاز يكون له موازنة خاصة .

٢ - كل وحدة من وحدات الحكم المحلى .

٣ - الهيئة العامة .

كما بينت ان المقصود بالسلطة المختصة في تطبيق احكام القانون هي :

١ - للوزير المختص .

٢ - للمحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى .

٣ - رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص .

وقد اخرج القانون المشار اليه الخبراء الوطنيين والاجانب ومن يقومون باعمال مؤقتة عارضة او موسمية ، والعمال المتدرجين من نطاق تطبيق القانون . وقد نظمت شئون هؤلاء قرارات صادرة من وزير التعمية الإدارية وفقاً لما قضت به المادة الرابعة عشرة من القانون المشار اليه .

ومن هنا فإننا نرى ان الاجابة على سؤالنا عن ماذا كان موظف الإدارة المحلية موظف عام لم لا .

فإن الاجابة تكون بنعم وقد لجاب عنها قبلنا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بتنظيم العاملين المدنيين بالدولة ، اى ان موظف الإدارة المحلية موظف عام وينطبق عليه قانون العاملين للمشار اليه .

ومما سبق يتضح ان المنظور الوظيفى للمتبع فى جمهورية مصر العربية نجد انه يتمشى مع المفهوم للوظيفى لدى الدول الأوربية ، ومنها على سبيل المثال فرنسا والغالبية العظمى من الدول العربية .

وهو ما لکنته المحكمة الإدارية العليا فى كثير من احكامها القضائية من ان الموظف العام فى مصر هو الذى يعين فى عمل دائم ، وان يكون هذا العمل فى خدمة مرفق تديره الدولة او السلطة الإدارية بطريق مباشر ، وان يكون التعيين فى الوظيفة بواسطة السلطة العامة .

المبحث الثاني

بدء صحوة جديدة في الإدارة المحلية

لقد بدأت الدولة في النظر إلى الموظفين الذين يعملون في الجهاز الإداري للدولة ، وذلك بالعمل على رفع مستوى معيشتهم بصورة متدرجة وذلك من خلال قرارات تصدر من وزارة الدولة للتنمية الإدارية والتي اعطى عرشها السيد الدكتور / محمد زكي أبو عامر عميد كلية حقوق الاسكندرية السابق ، حيث انه كان همه وشغله الشاغل هو إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة سواء من حيث حال الموظفين لو من حيث مايقدم من خدمات تمس المواطنين المتعاملين مع الجهاز الحكومي للدولة^(١).

فقد صدرت عدة قرارات تنظيمية نذكر منها :-

أ - القرار رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٧ بنظام توظيف الخبراء الوطنيين .

ب - إعادة تنظيم الاستعانة بالعمالة المؤقتة في وحدات الجهاز الإداري للدولة بطريقة تعطى الجهة الإدارية كامل الحرية في الاستعانة بالعمالة المؤقتة العارضة او الموسمية وفاء لإحتياجاتها الحقيقية وفي حدود الاعتمادات المالية المدرجة ولمدة ثلاثة اشهر دون حاجة للرجوع الى احد ، والزام الجهات الإدارية ان لارادت التجديد للعمالة المؤقتة التي سبق وتعاقدت معها من واقع صلاحياتها لمدة او لمدد اخرى ، ان تخطر الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للحصول على موافقة الجهاز المركزي لضمان عدم تجاوز الاعتمادات المالية المدرجة ، او استخدام بند العمالة للمؤقتة للتعاقد مع الخبراء والمستشارين او شغل الوظائف الدائمة موضوعياً بعمالة مؤقتة شكلاً تجنباً للإعلان عنها لو للتغافاً على وحدة الاجر عن الوظيفة الواحدة بالمخالفة للقانون الذي اوجب طرح للوظائف الدائمة على الكافة بطريق الاعلان في صحيفتين يوميتين وربط اجر محدد لكل وظيفة . وتحققاً لذلك صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بنظام توظيف العمالة المؤقتة .

ج - وضع قاعدة بيانات واقعية ومعتمدة للوظائف من السلطة المختصة في جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة لحصر فرص العمل الحكومي

(١) ملحقاً بجريدة الأمل رقم ٤٠٩٠٦ لسنة ١٢٣ بتاريخ ٥ ديسمبر ١٩٩٨ ص ٣١.

المشغولة والشاغرة ، تتضمن لأول مرة حسب الواقع الفعلى حصراً دقيقاً لاعداد ومسميات الوظائف الممولة بكل وحدة وإعداد ومسميات الوظائف .

المشغولة منها واعداد ومسميات الوظائف الشاغرة موزعة على المجموعة النوعية على مستوى جميع الوحدات بالجهاز الإدارى بالدولة وعلى مستوى الجهاز الإدارى للدولة ككل ومتضمنة الاوضاع الوظيفية لكل عامل (قائم بالعمل - فى اجازة خاصة - فى اعاره - مجند ٠٠ الخ) .

وقد لقتضى اعداد هذه للقاعدة تعديل بعض احكام اللائحة للتنفيذية للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الصادر بنظام العاملين المدنيين بالدولة لإلزام الوحدات الإدارية بإعداد هذا البيان حسب الواقع الفعلى فى اول ديسمبر من كل عام من قبل وحدات شئون العاملين وعلى ان تكون معتمدة من السلطة المختصة . وتم بالتنسيق الكامل مع وزارة المالية تصميم استمارة جديدة للوظائف تسمى استمارة رقم (٥) . وتنفيذاً لذلك صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٧ بتعديل المادة (١٠) من اللائحة التنفيذية لقانون العاملين المدنيين بالدولة .

وقد اتمت وزارة الدولة للتنمية الإدارية المعالجة الآلية لهذه المعلومات.

وقد ترتب على هذا البيان حصر الوظائف المشغولة والشاغرة اعداداً ومسميات على الجهاز الإدارى للدولة ككل وعلى مستوى كل وحدة من وحداته على وجه خاص . وقد اسفر هذا الحصر عن الحقائق الآتية :-

١ - بلغ حجم الوظائف الممولة على مستوى الجهاز الإدارى للدولة ٥٠,٥٠٦,٦٢٦ موظفاً .

٢ - بلغ حجم الوظائف المشغولة ٥,١٤٠,٠٤٥ موظفاً (من بينها ١٦٢,١٢٨) وظيفية لمعارين ومجندين وفى اجازات خاصة وما فى حكمها من بينهم ٣٨,٤١٥ لموظفين منتكبين خارج الوحدة ، ١٣٧٨ لموظفين مبعوثين ٧٣,١٥٧ لموظفين معارين ١١,٢٥٥ لموظفين مجندين .

٣ - بينما بلغت الوظائف الخالية ٣٦٦,٥٨١ وظيفة ، وبهذا اسفر البحث والفحص عن وجود ٣٦٦,٥٨١ لف وظيفة مموله وشاغرة فضلاً عن اكثر من مائة وستين لف وظيفة تكفي الدولة تكاليفها بينما لصحابها لا يتقاضون رواتبهم لكونهم فى اعارات او اجازات بدون مرتب او مجندين او مبعوثين .

ونأمل ان يتم تنفيذ ذلك فى ظل الحكومة الحالية حتى يتم القضاء على البطالة بوجه عام وعلى البطالة المقنعة بصفة خاصة .

رأينا فى الموضوع :

إذا كنا نعمل ونسعى فى سبيل القضاء على البطالة سواء بشكلها العام لم بشكلها الخاص ، وهى البطالة المقنعة او ما يطلق عليه بطالة المكاتب ، فلنا رأى ربما قد يساعد على حل مشكلة البطالة المقنعة او ربما قد يساهم فى القضاء عليها ، وهو بالتتابع مايلى :-

١ - فتح باب الاجازات للموظفين الكتابيين وغيرهم بدون حد أقصى لهذه الاجازات وبدون قيود سواء كان التعاقد داخلياً او خارجياً او بدون تعاقد .

٢ - تحويل مسار بعض العاملين الذين لا يشغلون حيزاً مهماً فى جهة الإدارة ويشكلون عبئاً على بعض الإدارات وبناء على رغبتهم وذلك باستحويلهم من عمل كتابى الى عمل حرفى آخر يمكن الاستفادة منهم فيه مع صرف حوافز مشجعة ومناسبة لجذبهم الى العمل الآخر .

٣ - فتح باب الاعارت الداخلية من وإلى المديرية المختلفة ووفقاً للحاجة الحقيقية .

٤ - نرى المساواة بين الموظفين الرجال والموظفات المودات من حيث منح الموافقة للموظفين الرجال على اجازات نصف الوقت وذلك فيما لو طالب الموظف ذلك وظروف تديرها جهة الإدارة ووفقاً لظروف العمل والعامل على حد سواء .

ان ذلك من وجهة نظرنا لو تم تطبيقه حتى ولو على سبيل التجربة فى إدارة من إدارات الدولة ربما قد يؤدى الى القضاء على البطالة المقنعة او كما تسمى بطالة المكاتب وكذلك لتاحة الفرصه لجرب عناصر متخصصة الى مواقع اخرى بعد تحويل مسار البعض منهم .

الباب الثانى

اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية

وينقسم هذا الباب الى اربعة فصول على النحو التالى :

الفصل الأول : ضعف القيادات الإدارية والولاء الاعمى .

الفصل الثانى : المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة المحلية .

الفصل الثالث : الإستغلال الوظيفى والجمع بين أكثر من وظيفة .

الفصل الرابع : الدور السلبي للمجالس المحلية .

الباب الثانى

اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية .

تمهيد وتقسيم :

سوف نتناول فى هذا الباب اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية . وقد تكون الاسباب هنا على سبيل المثال لا للحصر حيث ان الاسباب كثيرة ومتعددة وان حصر اسباب القصور فى اعمال هذه الإدارة يصعب حصرها لما لها من كثرة وتشعب للسبب الواحد الى عدة اسباب اخرى .

فلونظرنا على سبيل المثال لأحد هذه الاسباب وليكن مثلاً تحقيق مصالح شخصية من القيادات الإدارية والاستغلال الوظيفى .

سنجد ان هذا السبب يتفرع الى عدة اسباب اخرى منها مثلاً : ضعف الوازع الدينى ، ضعف المربيات ، المجاملات ، الوصولية ، النفاق ، الخ. ولقد اخترنا بعض الامثلة سوف نجعل لكل منها فصلاً مستقلاً وذلك على النحو التالى :

الفصل الأول : ضعف القيادات الإدارية والولاء الاسمى .

الفصل الثانى : المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة .

الفصل الثالث : الاستغلال الوظيفى والجمع بين أكثر من وظيفة .

الفصل الرابع : الدور السلبي للمجالس المحلية .

وسوف نتناول كل فصل من هذه الفصول يشىء من التفصيل على ان يقسم كل فصل منها الى المباحث والمطالب التى توضح تفصيلات الموضوع.

مع اننا نرى ان هذه الاسباب واسباب اخرى هى نتيجة طبيعية لمظاهر البيروقراطية للرديئة ولتى نعمل للتخلى عنها واعطاء الحرية للقيادة فى التصرف وتصريف امور الإدارة حسب كل حالة على حدة وحسب كل موقف ومتطلباته .

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الاعمى

وسوف نقسم هذا الفصل على النحو التالي :

المبحث الأول : ضعف القيادات الإدارية فى المحليات .

المبحث الثانى : لولاء الاعمى المنتشر فى المحليات .

وينقسم هذا المبحث الى اربعة مطالب على النحو التالى :

المطلب الأول : لختيار القادة لسلوب وفن .

المطلب الثانى :تقواع القيادة الإدارية .

المطلب الثالث : سمات او صفات القائد الإدارى .

المطلب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الأعمال

التي يقوم على إدارتها .

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الأعلى

إن ضعف القيادات الإدارية فى الإدارة المحلية وكذلك ولاء المرؤسين لرؤسائهم بطريقة عمياء دون بحث أو تحرى الدقة والصلاح فى أعمالهم لهم من دواعى تخلف ومن أسباب القصور فى أعمال الإدارة المحلية . وإذا نظرنا إلى عملية الإدارة فى معناها الاصطلاحى فيقصد بها استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد ، فالإدارة تفترض وجود جهد مشترك أو جماعى يقوم به عدد من العاملين بتوجيه واع ممن يتمتع بقدر من السلطة عليهم ، فالجهد الفردى لا يتصف بصفة الإدارة لىأ كلت الكفاءة المبذولة فى تقديمه . ومن هنا فإن للقيادة الإدارية هى بداية الطريق إلى الإدارة ذلك لأن المنظمة الناجحة هى قبل كل شىء قيادة إدارية ناجحة . فالقيادة تتطلب تجاوباً بين القائد ومسائر الأفراد بما يستطيع من تأثير فى سلوك هؤلاء الأفراد فى المنظمة وتوجيههم لتحقيق أهداف هذه المنظمة بقدر كبير من الطاعة . ومن هنا فإن القيادة شىء والرئاسة شىء آخر .

حيث يمكن أن يجمع الشخص بين القائد والرئيس بينما نجد أن هناك شخصاً آخر ليس قائداً بل رئيس فقط ، ومن ثم فإن هناك فرق بين القائد والرئيس .

- الرئيس : شخص قامته النصوص القانونية المنظمة للوحدة التى يشرف عليها وقد منحته هذه النصوص اختصاصات قانونية محددة ، فهو يستعمل هذه الاختصاصات ثم لا يجد طاعة مطلقاً أو مجرد استجابة ضمنية من أفراد هذه الوحدة أو المنظمة ، فهو هنا يمثل كرئيس ولا يمثل كقائد

- إما القائد : فإنه لا يستمد سلطته من مجرد النصوص وإنما يستمد سلطته من النصوص بالإضافة إلى وضعه الخاص كقائد ، ومن رضاه الجماعة وإيمانها به وتقديرها لأدراكه على القيادة فى المنظمة لتحقيق أهدافها .

ومن هنا وجدت التفرقة بين القائد والرئيس ، وهذه التفرقة نضعها للجماعة التى تحت إمرة القائد لرئاسة الرئيس .

فالقائد يقود ويوجه الجماعة وهى مؤمنة به وبجميع قراراته ومتجاوبه معه ومتعاونة مع قراراته .

فالرئيس يوجه للجماعة التى تحت رئاسته وهى تتخذ منه موقفاً سلبياً أو
عدم المبالاة بما يصدر منه من أوامر توجيهية . ومن هنا ظهرت السلبيات
فى الإدارة المحلية والتى أدت بدورها الى ضعف القيادة الإدارية . حيث
ظهرت فى المحليات صفة الرئيس وليس صفة القائد .

ومن ثم فقد قسمنا هذا الفصل الى الأتى :

المبحث الأول :ضعف القيادات الإدارية فى المحليات .

للمبحث الثانى :الولاء الأعمى للمنشئ فى المحليات .

وسوف نقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : اختيار القادة اسلوب وفن .

المطلب الثانى : لتوابع للقيادة الإدارية .

المطلب الثالث : سمات أو صفات القائد الإدارى .

للمطلب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهنى للمدير مع نوع الاعمال
التي يقوم على إدارتها .

المبحث الأول

ضعف القيادات الإدارية في المحليات

يرجع السبب في ضعف القيادات الإدارية في المحليات الى عدة اسباب
لعل من اهمها مايلي :-

١ - ان بعض رؤساء المصالح يعينون من خارج المصلحة التي يتولون رئاستها ، وهذا يعنى انه لا يعلم الكثير عن خفايا هذه المصلحة مما يجعل بعضهم ينساق وراء الصف الثاني والذي غالباً ما يكون لهم المصلحة في تقويض هذا الرئيس .

٢ - البعض من هؤلاء الرؤساء يصلون الى السلطة عن طريق الانعام عليهم او ابعادهم عن مناصب اخرى نظراً لفشلهم في هذه المناصب .

٣ - عدم المسام للبعض منهم بالنواحي القانونية والفنية مما يجعلهم عرضة للوقوع في الاخطاء التي يعتمد البعض لإيقاعهم فيها .

٤ - ونرى ان هذا السبب هو من اهم الاسباب ، حيث ان البعض من هؤلاء الرؤساء يصل الى

السلطة وفي هذه الاول تحقيق مكاسب شخصية وتسخير جميع مرافق المصلحة لذاته الشخصي لتحقيق مغانم كثيرة وسريعة ضارياً مصالح مروسية والمواطنين عرض الحادث .

٥ - ضعف الولع الديني لدى بعض رؤساء المصالح حيث نسي البعض منهم لولم الله ونواحيه ، فأنساهم الله سبحانه وتعالى انفسهم . ولقد روى في الاثر عن اسامة بن زيد رضي الله عنهما قال :

" سمعت رسول الله عليه الصلاة والسلام يقول : يؤتى بالرجل يوم القيامة ، فيلقى في النار فتتدلق اقفاب بطنه فيدور بها كما يدور الحمار في الرحى ، فيجستع اليه اهل النار ، فيقولون : يا فلان ملاك ؟ ألم تكن تأمر بالمعروف وتنهى عن المنكر ؟ فيقول : بلى ، كنت أمر بالمعروف ولا آتية ، ونهت عن المنكر وآتية " .

وإذا كان ضعف القيادة الإدارية هو من اهم اسباب تخلف الإدارة ، فيجب ان يكون القائد قوياً من ناحية واميناً من ناحية اخرى . قوياً في الحق واميناً على مصالح الناس .

ولقد ورد ذلك فى كتاب الله العزيز الحكيم فى محكم آياته ، اذ ورد فى سورة القصص عن سيدنا موسى عليه السلام . اذ يقول تبارك وتعالى وهو اصدق القائلين مخبراً عن سيدنا موسى عليه السلام

" . ولما ورد ماء مدين وجد عليه لمة من الناس يسقون ووجد من دونهم امرأتين يتودان قال ماخطبكما قلنا لا نسقى حتى يصدر الرعاة وابونا شيخ كبير ، فسقيا لهما ثم تولى الى الظل فقال رب لى لما انزلت الى من خير فقير ، فجاءته احدهما تمشى على استحياء قالت ان لى يدعوك ليجزيك اجر ماسقيت لنا فلما جاءه وقص عليه القصص قال لا تخف نجوت من القوم الظالمين ، قالت لحداهما يا ابت استنجره ان خير من استنجرت للقوى الامين ."

ومن النظر الى هذه الايات للمحكمات نجد ان الحق تبارك وتعالى قد وضع للمبدأ الاساسى فى مجالنا هذا ومن هنا وحتى يوم القيامة يقولها للرئيس والحاكم والملك والامير . " ان خير من استنجرت للقوى الامين " ، فالرئيس فى اختياره لمرؤسيه يجب ان يتجه دائماً الى الاصلاح ، فيختار فى كل منصب " للقوى الامين " ومن هنا يكون مناط الاختيار هو الكفاءة الفنية والكفاءة الخلقية اى القوى والامين ، ولا يكون الاختيار على اساس المحسوبية او الجاه او القرابة لسلطان او صاحب

نفوذ ، بل يكون الاختيار حسبما جاء فى كتاب الله العزيز الحكيم للقوى الامين .

وقد جاء فى سنة رسول الله صلى الله عليه وسلم حينما قالها للصحابي الجليل ابي ذر الغفارى .

فلقد روى عنه رضى الله عنه : قال : " قلت يا رسول الله الا تستعملنى (اى الا تجعلنى اميراً على شىء) فضرب الرسول ببده على منكبى ثم قال : يا ابا ذر انتك ضعيف ، وانها امانة ، وانها يوم القيامة خزي وندامة ، الا من اخذها بحقها وادى الذى عليه فيها .

ومن هذا الحديث يتبين ان الرئيس او الحاكم اذا عدل عن اختيار القوى الامين فإنه يكون قد خان الامانة وخان الله وخان الرسول . ويقول عليه الصلاة والسلام " . من ولى من امر المسلمين شيئاً ، فولى رجلاً وهو يجد من هو اصلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ."

والسؤال الذى يطرح نفسه علينا الآن هو . اين نحن الآن من هذا ؟

والاجابة واضحة ومحددة ، فكم من حوادث نسمعها ونقرأها يومياً فى الجرائد المختلفة عن اختلاسات ورشاوى لبعض القيادات ضعيفة النفس وذلك بإعطاء من ليس له حق او تعطيل القانون او التلاعب فى مصالح المواطنين ، والسبب فى ذلك هو عدم اختيار القوى وعدم اختيار الامين بل ان بعض وظائف قادة الإدارة المحلية تكون عن طريق الابعاد عن مرافق اخرى حيوية ووضعهم فى الإدارة المحلية . فمثلاً نجد ان هناك بعض من قادة (البعض وليس الكل) القوات المسلحة وبعض من ضباط الشرطة يقولون بعض مناصب إدارية كرؤساء للأحياء او سكرتيرى عموم للمحافظات ، وشتان ما بين عمل القوات المسلحة والشرطة وعمل الإدارة المحلية ، حيث ان مهارات القائد هى البنية الاساسية له وهى تشمل فى ثلاثة مهارات هى :-

١ - المهارات الفنية :

وهى حصيله معلومات فنية لدى القائد وذلك عن المرفق او المنظمة التى يعمل فيها او التى سوف يعمل قائداً لها .

٢ - المهارات الإدارية :

وهى قدرة القائد على التعامل مع افراد المرفق او المؤسسة او المنظمة التى يعمل فيها وفهم طبيعتهم وقدرتهم وميولهم واتجاهاتهم .

٣ - المهارات السياسية :

وهى ان يكون لدى القائد رؤية بعديه سياسية لنحية الرأى العام واتجاهاته فى مجال المرفق الذى يعمل فيه واتجاهاته الاخرى بما يتمشى مع السياسة العامة للدولة .

ولنا رآى على هذا الموضوع :

حيث نرى انه لا مانع من وضع قادة فى الإدارة المحلية من هؤلاء المشار اليهم فى الفقرة السابقة ولكن بشرط ، وهو عقد دورات تدريبية لهم على مستوى عال وليس دورات صورية للهدف منها هو استكمال اجراءات التعيين ، بل يجب ان تكون هذه الدورات لمدة لا تقل عن عامين على الاقل يحصل بعدها المتدرب على شهادة تجيز له العمل فى الإدارة المحلية كرئيس لحي من احياء المحافظة او سكرتيراً عاماً للمحافظة مثلاً او اى منصب فى الإدارة المحلية .

ويجب ان تكون للمواد التدريبية تتصل بقوانين الإدارة المحلية وقوانين الإدارات الهندسية (المباني والتخطيط العمرانى ١٠٠ الخ) وقوانين العاملين وما الى ذلك من كل ما يتعلق بالإدارة المحلية حتى يكون على دراية بالعمل الجديد الذى سوف يلتحق به .

المبحث الثاني

الولاء الأعمى المنتشر في المحليات

الولاء بمعناه العام هو إطاعة الأوامر الصادرة بدون معارضة او مناقشة .

واذا اخذنا ذلك وطبقناه في وحدات الإدارة المحلية لوجدنا انه منتشر بصورة كبيرة جداً وهذا النوع من الولاء لا يجب ان يكون الا في صفوف الجيش حيث هو المطلوب اى اطاعة وولاء الجنود لقائدهم وذلك لتحقيق النصر حيث ان الطاعة هنا ولجة دون معارضة .

واذا اخذنا ذلك في الحياة المدنية فجد ان هناك فرق ، حيث ان الحياة المدنية تختلف كل الاختلاف عن الحياة في الجيش ، حيث ان الولاء والطاعة في الحياة المدنية تحكمها اللوائح والقوانين .

وقد فسر ذلك قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نص في المادة ٧٨ منه على مايلي :-

(... ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً الى امر صادر اليه من رئيسه الا اذا ثبت ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ولا يمسأل العامل مدنياً الا عن خطئه الشخصي) .

والناظر الى الواقع العملي وخصوصاً في الإدارة المحلية نجد ان نص هذه المادة معطل حيث ان الأوامر تصدر من الرئيس الى مرسومه للتنفيذ دون معارضة حتى ولو كانت هذه الأوامر مخالفة للقانون وبو حتى ايدى المرسوم اعتراضاً على التنفيذ تكون النتيجة هي النقل الى مكان آخر وعمل آخر وما لكثير هذه القرارات ، ويكون ظاهر القرار هو تحسين سير العمل وتنظيمه ينقل فلان من إدارة كذا الى إدارة كذا ، فمثلاً وعلى سبيل المثال لا الحصر حيث ان الامثلة على ذلك كثير ولا تعد ولا تحصى ... صدر امر من رئيس لحد الاحياء الى لحد موظفي اشغال الطريق باتخاذ الإجراءات نحو إزالة لحد الاكشاك المقامة بترخيص صادر من الحي لأن هذا الكشك كان لا يروق منظره للسيد رئيس الحي في ذهابه وايابه ، وطبعاً هنا كان الامر شفهياً ، فما كان من هذا الموظف ان اوضح لسيادته ان هذا الاجراء غير قانوني ومخالف للقانون ولن للمواطن صاحب الكشك حاصل

على ترخيص من الحى ، وهذا من الناحية القانونية ، لما من الناحية الإنسانية فإن هذا المواطن ليس له مصدر رزق غير هذا الكشك ، فمن الممكن إبدال المكان بمكان آخر^(١) .

فأنشاط السيد رئيس الحى واعتبر ان هذا الموظف متقاعد عن أداء عمله وأنه رفض طاعة الأوامر الصادرة إليه ، واعد مذكرة بإحالة ذلك الموظف للتحقيق والتي انتهت التحقيق الى ادانة هذا الموظف وتوقيع جزاء عليه والتوصية بنقله الى عمل آخر ، وانتهى الامر الى نقله لمكان بعيد عقاباً له عن فعل لم يرتكب فيه أثماً .. وبالطبع كانت التعليمات للشئون القانونية بما انتهى اليه التحقيق .

هذه صورة من الصور .. مجرد موظف لم يبدى ولاء اعمى دون بصيرة ، كان عقاباً له ذلك بل لم يصل الامر الى هذا الحد بل كان هناك زبانية رئيس الحى اى بطانته لمراقبة ومتابعة هذا الموظف وامثاله واصطياد الأخطاء له حتى اذا ما فكر فى الطعن مرة من قرار فلن يجد الا قرارات تلى بعضها البعض . ومن هنا نجد ان الموظف ضعيف بطبعه امام سلطات الرئيس ومن ثم تجد للجميع يطيعون الأوامر طاعة عمياء سواء كانت هذه الأوامر شفهية وهى هكذا فى الغالب والاعم حتى لا تكون دليلاً على الخطأ وهى ما تسببه طاعة عمياء دون بصيرة ، ويرجع السبب فى هذه الطاعة الى عدة اسباب لعل منها :-

أ - ان بعض الموظفين يجدون فى العمل الذى يقومون به استفادة مادية او مادية سواء كان هذا العمل قريب من منزله مثلاً او يحصل منه على بعض الحوافز المادية فيكون مخيراً فيما بين الطاعة حتى لا يحرم من هذه الميزة او النقل الى مكان آخر بعيداً ويحرم من بعض الحوافز المادية التى هى أصبحت عنصراً من عناصر معيشته .

ب - البعض الآخر يجد فى الطاعة العمياء التقرب الى الرئيس حتى يكون فى مقدمة الصفوف طمعاً فى رضا هذا الرئيس وينال الترفيعات والحوافز بصورة او بآخرى .

ج - البعض الآخر يجد فى هذه الطاعة تسيراً وراء تحقيق اهدافه ومآربه الشخصية .

(١) القاص الإثري - الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية - للدكتور / احمد رشيد.

المطلب الأول

اختيار القادة أسلوب وفن

إذا كنا نتكلم عن ضعف للقيادة الإدارية والولاء الأعمى سواء كان هذا الولاء من الرئيس لمن هو أعلى منه في السلطة أو من المروءس ، فإن ذلك أو ذاك اسوء من بعضهم البعض .

ولقد تناول استاذنا الدكتور / ماجد راغب الطلو موضوع فن اختيار الرجال موضوعاً من موضوعات كتابه - الإدارة العامة - العملية الإدارية - الفصل الثالث - حيث ذكر تحت عنوان " عمالك يدلون عليك " " لاشيء يدل على الرئيس أو القائد - في فن الحكم والإدارة - أكثر من اختياره لعماله ورجاله ومعاونيه. ربما اختارهم من الضعفاء المتعلقين ، وربما اختارهم من الأقوياء المخلصين ، وربما اختارهم ممن يقولون دائماً أمين .. وربما أصر على أن يكونوا من العمالقة الذين يسمون ليه بالرأى المخلص والمشورة الصادقة في كل آن وحين . كل ذلك يدل بخير شك على الرئيس أو الملك أو الأمير .. ومن هنا يأتي صدق المقولة القائلة : " إن ولائك يدلون عليك ، وعمالك يشيرون إليك " .

إن هذا القول يدل على حقيقة - فن الحكم - ولنا هنا أن نقول إن كل ما هو حسن فهو حسن من الرئيس وكل ما هو سيء يأتي من المروءسين^(١) .

ومن ثم فإن القائد الإداري القوي لا يسمح لمروءسيه بالولاء الأعمى بل يبصرهم بما هو أصوب دائماً لأنه قوي بالإيمان بتقوى الله سبحانه وتعالى ، وهو صاحب نظر ثاقب في مجريات الأمور ، أما القائد الضعيف فهو الذي يسمح بالتعلق والنفاق ويسعى دائماً لكي يكون الجميع من حوله^(٢) لمساندته عند ضعفه ويجب أن يكون كل من تحت قدميه أعمى لا يبصر شيئاً، إن ذلك يعد سبباً من أحد الأسباب التي أدت إلى عدم استقامة الأمور في بعض إدارات الإدارة المحلية ، ويجب تدارك ذلك بما أشرنا إليه من اختيار للقيادات المتخصصة الواعية القوية التي تجمع بين القيادة والرئاسة .

يفتح بابيه للضعيف قبل القوى والمحتاج قبل الغنى ويعطى ولا يأخذ ويصفي ولا يصم ويكون القنوة في عمله حتى يقتدى به الآخرين ، فإن

(١) القنون الإداري - الدكتور / ماجد راغب الطلو طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية.

(٢) الإدارة العامة - الدكتور / ماجد راغب الطلو طبعة ١٩٩٧ دار المطبوعات الجامعية.

صلاح الامور يكون بالنفس أولاً اى بمحاسبة انفسنا قبل ان نحاسب ، ولا نخشى فى الحق لومة لائم ولا نخشى إلا الله العلى القدير .

ان القيادة الإدارية تتطلب ضرورة تنمية للتعاون الاجتماعى من جانب المرؤوسين انفسهم اى ضرورة بث الشعور لدى المرؤوسين بالالتحام والتعاون مع رؤسائهم عن رضا ورغبة صادقة فى العمل على تحقيق اهداف المنظمة ، ويستطيع القائد الإدارى القضاء على فكرة الولاء الاعمى لدى مرؤوسيه وتنمية للشعور لديهم بالتعاون وذلك بالتباعد مايلى (١) .

- بث مبدأ المساواة والعدل بين المرؤوسين حتى لا يشعر البعض منهم بمحاباة البعض عن الآخر .

- حل مشاكل المرؤوسين بالاسلوب العائلى ولتفاهم دون اللجوء الى الاسلوب للرسمى .

- مساندة المرؤوسين فى الازمات والكوارث بروح التعاون الاخوى .

- ازالة الفوارق الشكلية واظهار روح الصداقة بين الرئيس والمرؤوسين .

- ضرورة لشرائط المرؤوسين فى صنع القرار حتى ولو لم يأخذ برأيهم وذلك لاشعارهم بمدى اهميتهم ومكانتهم فى المنظمة .

كل ذلك قد يجعل البعض يبتعد عن فكرة الولاء الاعمى وضرورة ان يكون له فكر ورأى ، وان تجسد للمرؤوسين الشخصية المستقلة . كل ذلك يكون فى ظل قيادة واعية مستبيرة لديها من الخصائص مايجعلها قادرة على تحقيق تلك العناصر المشار اليها .

ان القيادة ماهى الا اسلوب وفن وليست اوامر تعطى وقرارات تنفذ لأن الذين تصدر اليهم الاوامر والقرارات هم بشر وفن معاملة البشر شىء آخر له اساليبه وعلومه الاجتماعية المعروفة .

المطلب الثاني

انواع القيادة الإدارية

يرى بعض الفقهاء ان هناك نوعين من القيادة :

الاولى تسمى بالقيادة الديمقراطية .

والثانية تسمى بالقيادة الاستبدادية او التسلطية .

ولكننا نشايح من يذهب الى وجود نوع ثالث من القيادة وهى القيادة التسلطية الصالحة ، ولكننا نطلق عليه مسمى يروق لنا وهى القيادة المعتدلة ، ومن هنا يكون انواع القيادة الإدارية هى :

١ - القيادة الديمقراطية :

القيادة الديمقراطية هى تلك القيادة التى يشترك فيها القائد مرؤوسيه اشتراكاً فعلياً فى اتخاذ القرار ، خاصة ما يتصل فيها برسم السياسات الخاصة بالمنظمة ، ويكون صنع القرار جماعى وليس فردى ويكون الرئيس او القائد كفرد وليس فرد أمر .

ويرى بعض الفقهاء ان شخصية القائد هنا تظهر بمظهر للممثل والأمين على مصالحهم امام القيادات العليا ، والهدف من ذلك هو الوصول الى تحقيق الأهداف بطريقة مرنة وكفاءة عالية .

٢ - القيادة التسلطية او الاستبدادية :

القيادة التسلطية او الاستبدادية هى تلك القيادة التى يظهر فيها القائد بمظهر الديكتاتور اى انه يتخذ القرارات الخاصة بسير العمل فى المنظمة بنفسه وعلى انفراد دون ان يشتركه او يشترك معه احد من اعضاء التنظيم^(١).

وفى هذا النوع من القيادة يتم رسم سياسة التنظيم على اساس تحكمى من جانب المدير ويكون اعضاء التنظيم فى جهل بالمستقبل . وكان هذا الاسلوب الغالب فى الماضى ، الا انه بدأ فى الانقراض والضمور نظراً لارتفاع وعى العاملين للثقافى وظهور دور النقابات العمالية .

(١) مبادئ الإدارة العامة للدكتور / عبد الفتاح حسن من ٢٣٣ وما بعدها طبعة ١٩٧٢.

٣ - القيادة المعتدلة (التساطبة الصالحة)

وهى القيادة التى يجمع فيها القائد الإدارى بين صفات القيادتين السابقتين معاً ، فلا هو ديمقراطى خالص ولا هو ديكتاتورى خالص بل أن فى هذا النوع من القيادة يشعر فيه القائد أنه يعلم لكثير من اعضاء التنظيم ويبقى اعضاء التنظيم خاضعين له ولتوجيهاته ، وفى ذات الوقت يرى القائد أن وسيلة التعاون معهم وإشراكهم فى الامور وطلب الآراء والمقترحات والمدح والثناء عليهم قد يحقق الاهداف دون مشاركة منهم فعالة فى صنع القرار .

المطلب الثالث

سمات او صفات القائد الإدارى

ماهى الصفات او الخصائص التى يجب توفرها فى القائد الإدارى ؟
فى الإجابة على هذا السؤال ظهرت نظريتان كل نظرية تحدد السمات التى يجب أن يكون عليها القائد الإدارى .

النظرية الاولى وهى النظرية الذاتية او نظرية الخصال ، والنظرية الثانية وهى النظرية الموقفية .

أولاً : النظرية الذاتية او نظرية الخصال :

من انصار هذه النظرية - شيمستر بارنارد ، وريتشارد ويل ، وكليتون وماسون ، ورنيسيس ليكرت .

ويرى انصار هذه النظرية أن هناك سمات وخصائص مشتركة يجب أن تتوفر فى الرئيس الإدارى حتى يكون قائداً .

وكل من انصار هذه النظرية له سمات معينة فى القائد نوجزها فيما يلى:-

١ - شيمستر بارنارد Chester Barnard :

ويرى - شيمستر بارنارد - أن هناك خصائص هامة للقائد يجب أن تتوفر فيه حتى يصل من الرئاسة الى القيادة وهى :-

- الحبوية وقوة التحمل : وهى تختلف عن خاصية الصحة الجيدة، فقد يوجد افراد يتمتعون بصحة جيدة ولكنهم لا يتمتعون بحبوية او قدرة كبيرة على التحمل .

- الحزم : أى للرغبة فى التقرير .

- الإقناع : اى قدرة الشخص على اقناع غيره .
- المسؤولية : اى الشعور بعدم الرضا عند الفشل فى تحقيق ما كان يعزم على تحقيقه .
- القدرة الذهنية : وهى تتمثل فى قدر من التفكير والذكاء .
- ويرى "رينشارد ويل" ان خصائص القيادة تنقسم الى مجموعتين :
- أ - خصائص فطرية : اى خصائص يجب ان تكون متوفرة لدى الشخص قبل ان يبدأ شغل وظيفته ويدخل فيها الخلق ، والذكاء ، والحنس .
- ب - خصائص مكتسبة : اى خصائص تنمو فى الشخص بعد وظيفته وتشمل : الخبرة - القابلية للتكيف - المهارة الخاصة .
- ٣ - كلبتون وماسون Gu . Cleeton and Gw . Mason :
- جمع كل من كلبتون وماسون للخصائص التى يجب توافرها فى القائد فيما يلى :-

- ١ - للصحة .
- ٢ - القدرة على تحمل المسؤولية وعلى تفويضها .
- ٣ - الدافع لو الحافز .
- ٤ - الطموح .
- ٥ - تفتح للذهن .
- ٦ - المثابرة .
- ٧ - المبادأة .
- ٨ - الشجاعة .
- ٩ - القدرة على التنظيم .
- ١٠ - الاجتهاد .
- ١١ - القدرة على التحليل .
- ١٢ - الحساسية الاجتماعية .
- ١٣ - الاهتمام .
- ١٤ - القوة .
- ١٥ - القدرة على الحكم على الناس .

١٦ - المعرفة الفنية .

١٧ - القدرة على التعاون .

١٨ - القدرة على صنع القرار .

١٩ - القيادة .

٤ - رنسيس ليكرت Rensis Likert :

وقد قسم - رنسيس ليكرت - صفات المدير الناجح الى اربع مجموعات :-

١ - من حيث علاقته بالعاملين :

حيث انه يجب ان يكون متصف بالتعاون معهم وليس انانياً وقريب منهم مهتماً بنجاحهم وديمقراطياً وشرافاً ويكون لديه الرغبة في مساعدة من يطلب المساعدة منهم ^(١) .

٢ - من حيث نشاط المنظمة :

فيجب ان يكون موقراً لأهمية هذا النشاط ومتحمساً له .

٣ - من حيث المهارة الفنية :

يجب ان يكون لديه القدرة على التخطيط والتنظيم وتكون لديه القدرة على اختيار العاملين الجدد وان يحرص على تكريمهم .

٤ - من حيث الشخصية :

فيجب ان يكون ذو شخصية حسنة . ومن هنا عدد انصار هذه النظرية بعض الخصائص والسمات المشتركة التي اذا وجدت في الشخص عد إدارياً، وهذه الخصائص هي التي تميزه عن الرئيس الإداري .

ثانياً : النظرية الموقفية :

وينكر انصار هذه النظرية السمات العامة او الخصائص العامة المشتركة التي يجب توفرها في الشخص حتى يصبح قائداً ، ويرى انصار هذه النظرية ان خصائص القيادة انما هي خصائص نسبية تختلف باختلاف المواقف الإدارية التي يتعرض لها كل رئيس إداري .

(١) الإدارة للعامة للنكتور / إبراهيم عبد العزيز شوحا لدار الجامعة للطباعة والنشر بيروت ص ٣١٥ وما بعدها.

ويرى انصار هذه النظرية أيضاً ان سمات القيادة تختلف باختلاف مستوى القيادة ، فسمات القيادة العليا تختلف عن سمات القيادة المتوسطة وكذلك سمات القيادة للدنيا او سمات القيادة المباشرة .

فهي في الاولى : تحتاج الى النظرة الشاملة والعميقة للأمور وقدرة فائقة على التخطيط ورسم السياسات واجراء الرقابة .

وفي الثانية : تحتاج الى قدر من الذكاء وقدرة على اتخاذ القرار لتنفيذ السياسة العامة التي رسمتها القيادة العليا .

وفي الثالثة : تحتاج الى مقدرة في الاشراف والرقابة على عمليات التنفيذ في مواقع التنظيم وكذلك تختلف السمات المطلوبة في القائد باختلاف طبيعة العمل الذي يقوم على إدارته ، فسمات القائد السيلمي تختلف عن سمات القائد العسكري وهي تختلف عن القائد الإداري .

ومن هنا فلن انصار هذه النظرية يربطون الخصائص المطلوب توافرها في القائد بالموقع او المركز الذي يشغله ومجاله وطبيعته والظروف المحيطة به وعلاقته بالموقع القيادية الاخرى .

ومن هنا فإن القائد الإداري الناجح في موقع معين قد لا يصلح بالنسبة لموقع آخر ، وهذه ظاهرة كشفت عنها المشاهدة العملية في مواقع العمل الإداري .

ومن هنا انتهى انصار هذه النظرية الى وضع قاعدة لهم وهي :

عدم وجود خصائص عامة مشتركة يمكن للقول بوجود توافرها في القائد ، بل ان هذه الخصائص يجب ان ترتبط بالموقف والموقع الذي يشغله القائد والظروف المحيطة به ، ومن هنا فقد ينجح قائد في موقف معين وفي ظروف معينة قد لا يصيبه هذا النجاح في موقف آخر او اذا احاطت به ظروف اخرى . ومن هنا جاء المبدأ الشهير في علم الإدارة وهو " وضع الرجل المناسب في المكان المناسب "

وقد حاول بعض الفقهاء ومنهم الدكتور / توفيق رمزي جمع صفات القائد الإداري الناجح في :-

- ١ - ان يكون نظيف الحياة ظاهرها .
- ٢ - ان يكون مشبعاً بفكره للمسؤولية الجماعية مرهف الشعور .

- ٣ - ان يكون ذا خلق طيب وسلوك حسن .
 - ٤ - ان يكون عادلاً منصفاً فى معاملاته .
 - ٥ - ان يكون فى صحة جيدة .
 - ٦ - ان يكون قوى الاحتمال .
 - ٧ - ان يكون مستبشراً متفائلاً .
 - ٨ - ان يكون قوى الاستعداد للأهتمام بالمشاكل الخاصة بمن يعمل معه .
 - ٩ - ان يكون على مقدرة كبيرة فى اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين وامكانياتهم ، وان يعمل على استغلالها ما امكن ذلك .
 - ١٠ - ان يتمتع بروح الفكاهة والمرح .
 - ١١ - ان يكون هادئاً فى الازمات مسيطراً على اعصابه مبرع التفكير فى اوقات الخطر .
- وقد اضاف الأستاذ الدكتور / ابراهيم عبد العزيز شيحا بعض السمات الاخرى الى السمات السالف ذكرها وهى :
- ١ - ان يكون لدى القائد استعداد طبيعى للأقناع والافتناع وان يبتعد قدر الطاقة عن الاسلوب التسلطى او الاستبدادى فى الإدارة .
 - ٢ - ان يكون قادراً على التنسيق وحدث الترابط داخل التنظيم واقامة نوع من الاتصالات داخل التنظيم وخارجه اى مع التنظيمات الاخرى .
 - ٣ - قدرته على المبادرة فى اتخاذ القرارات .
 - ٤ - لارتباط سلوك القائد بقيم واهداف وسلوك التنظيم .
 - ٥ - ان يكون قادراً على اكتساب ثقة مرؤوسيه والتأثير فيهم .
 - ٦ - القدرة على تقديس الصالح العام وتغليبه على الصالح الخاص .
- ومن هنا فهذه السمات التى يجب توفرها بصفة عامة فى القائد الإدارى الناجح ، ومن المسلم به انه يندر ان يجمع إدارى واحد بين كل هذه السمات، ولكن كلما توافرت غالبيتها فيه كلما اقتربنا نحو القائد الإدارى الامثل او للقريب من المثالية .

رأينا في هذه النظريات :

لقد استعرضنا آنفاً أنواع القيادة الإدارية ورأينا أن الفقهاء قد قسموها إلى ثلاثة أنواع .

١ - قيادة ديمقراطية .

٢ - قيادة تسلطية أو استبدادية .

٣ - قيادة تسلطية صالحة .

ونحن نرى أن أنسب أنواع للقيادة الإدارية هي الإدارة التسلطية الصالحة ، حيث أنها تجمع ما بين

النوعين السابقين من مميزات حيث يعمل فيها المدير دائماً على طلب الآراء والمقترحات ويكثر من

استعمال أساليب المدح والثناء تجاه مرؤوسيه وإن كان لا يشركهم في اتخاذ القرارات .

هذا من ناحية أنواع القيادة .

أما بخصوص رأينا في سمات القائد الإداري ، فقد استعرض الفقه - نظريتان هما :-

١ - النظرية الذاتية أو نظرية الخصال .

٢ - النظرية الموقفية .

ولنا نرى إضافة نظرية أخرى يمكن أن تضاف إلى سمات القائد الإداري وهي :-

النظرية الذاتية للموقفية :

وهي النظرية التي تجمع ما بين النظريتين السابقتين ، حيث أن الخصال الذاتية وحدها لا تخلق القائد وإن كانت تسمح بظهوره واكتشافه .

فلو نظرنا إلى ما جاءت به النظرية الذاتية أو نظرية الخصال من خصائص هامة للقائد من حيث الصحة ، والحزم ، والاهتمام والاجتهاد ، الخ من الخصائص التي أتت بها فإن ذلك أن يعبر عن القائد إلا في موقف معين يستطيع أن يضع تلك الخصائص في ذلك الموقف ، ويظهر هنا القائد في ذلك الموقف أو بمعنى أصح في ذلك الموقع ، حيث يحسن قيادة الموقع "

من واقع الموقف " بما لوتى من صفات او خصائص ذاتيه ومالديه من خصال .

ولقد مر بنا عبر عصور التاريخ وفي صدر الاسلام عدد من القادة نجدهم قد جمعوا بين الخصال والخصائص الذاتية وبين تلك المواقف التي تعرضوا لها ، وكانوا من انجح واحسن القادة الذين سطر لهم التاريخ سطور ناصعة في صدر صفحاته .

فمثلاً نجد الاسكندر الاكبر قاد جيوش وفتح بها الكثير من البلاد وكان يجمع بين الخصائص الذاتية ، والمواقف ذاتها تجعله يحسن التصرف .

- عمر بن الخطاب ، وخالد بن الوليد (رضى الله عنهما) في صدر الاسلام وغيرهم كثيرون كانوا قادة ورؤساء بالفطرة دون ان تكون هناك مدارس او اتجاهات فكرية معينة ، وقلدوا بها الدولة من الداخل والخارج ، قلدوا للدولة إدارياً وقلدوها سياسياً ونجحوا في تحقيق الاهداف ، وسطر لهم التاريخ صفحات مضيئة في القيادة .

المطلب الرابع

مدى اتفاق التكوين المهني للمدير مع نوع الاعمال التي يقوم على ادارتها .

يرى بعض الفقهاء^(١) انه لا يشترط حتماً ان يكون للتكوين المهني للمدير مستقفاً مع نوع الاعمال التي يقوم على ادارتها . ويرى هؤلاء ان القائد العسكري قد نجح في إدارة مؤسسة مدنية والطبيب قد ينجح في إدارة الجامعة اذ حسب رأى هؤلاء لا يحتاج المدير في إدارته دائماً وابدأ الى خبرته الفنية طالما انه يستطيع الاستعانة بأهل الخبرة الفنية والاجهزة الاستشارية .

ثم استطرد هؤلاء بأنه الغالب ان يكون للقائد ذا خبرة في نشاط او اكثر من نشاطات منظمته .

وإننا نرى : - انه كلما كان القائد الإداري ملم وعلى قدر كبير من التخصص في مجال للمنظمة التي يعمل فيها ، كلما كان ذلك افضل واحسن.

(١) الإدارة العامة الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شيحا - ادار الجامعية للطباعة والنشر بيروت طبعة ١٩٨٣ ص ٣٢١.

فعلى سبيل المثال : لو كان وزير الكهرباء مهندساً فى فروع الكهرباء
لكان افضل من الوزير الذى لا يعرف شيئاً البتة عن الكهرباء .

كذلك مديراً فى قطاع الغزل والنسيج يكون افضل لو كان مهندساً
متخصصاً فى ذلك النوع .

كذلك قطاع البترول او قطاع الطب مثلاً فهل يعقل ان يكون مدير
المستشفى او وزير الصحة مهندساً او محاسباً ؟۰۰ اعتقد انه لو كان طبيباً
لكان افضل واحسن ولنفع لتلك المؤسسة التى يعتبر هو قائدها وعليها وذلك
من عدة امور ، حيث يستطيع ان ينمى روح الابتكار ويكون مشاركاً بفكره
ورأيه ، ويستطيع ان يصدر الأوامر الفنية والإدارية معاً دون الاعتماد على
مستشاريه المتخصصون .

ومن هنا فإنه كلما كان المدير او القائد او الوزير فى مجال تخصص
إدارته لكان ذلك افضل بكثير وخصوصاً فى بلاد العالم الثالث التى تعد بلاداً
نامية .

لما فى البلاد الاخرى المتقدمة فإن الامور تختلف كثيراً وربما كان
مجال التخصص هذا غير مطلوب إلا بالقدر الضئيل . من هنا فإننا نؤيد
الرأى الذى يرى ان يكون المدير المتخصص افضل من المدير غير
المتخصص (وكلمة مدير هنا نقصدها بالمعنى الواسع اى تشمل الوزير الذى
يدير وزارته) .

الفصل الثاني

المصالح الشخصية والمجاملات فى أعمال الإدارة

سوف نقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث على النحو التالى - -

المبحث الأول : مفهوم نص المادة ٧٦ من قانون العاملين المنون بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : التعليق على نص المادة ٧٧ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

المطلب الثانى : فى مواجهة الاتحراف والفساد لبحث عن المحليات .

المبحث الثانى :مدى مسئولية الموظف مدنياً عن اخطائه فى تأدية وظيفته.

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : متى يعتبر خطأ الموظف شخصياً ومتى يعتبر هذا الخطأ مرفقياً .

الفرع الأول : اتجاه القضاء الإدارى للفرنسى .

المطلب الثانى : مدى المسئولية عن الخطأ للوحد الواقع خارج الخدمة .

الفرع الأول : هل الخطأ التأديبى يعد خطأ شخصياً .

الفرع الثانى : هل للخطأ الجنائى يعد خطأ شخصياً .

المطلب الثالث : المصالح الشخصية التى يقوم بها الموظف فى اعمال الإدارة تعد خطأ شخصياً ام خطأ مرفقياً .

المبحث الثالث : الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :

المطلب الأول : معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا .

المطلب الثانى : مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى .

الفصل الثانی

المصالح الشخصية والمجاملات فى اعمال الإدارة .

الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها ، وهذا مانص عليه الدستور حيث نصت المادة ١٤ منه على ان الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الاحوال التى يحددها القانون .

ومن هذا النص نرى ان الوظائف العامة حق لكل مواطن - بالشروط والاضاع التى يحددها القانون وللوائح - وان الوظيفة هى تكليف لذات الموظف لخدمة الشعب كل فى موقعه ، وقدحددلقانون حقوق هؤلاء الموظفين والواجبات الملقة عليهم للقيام بمتطلبات هذه الوظيفة .

ولقد جاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة فى الفصل العاشر منه . فى واجبات العاملين والاعمال المحظورة عليهم .

حيث نصت المادة ٧٦ منه على مايلى :-

" الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين وللوائح والنظم المعمول بها .

ويجب على العامل مراعاة لحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه :-

١ - ان يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة وان يخصص وقت العمل الرسمي لاداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل فى غير اوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ - ان يحسن معاملة الجمهور مع اتجاز مصالحه فى الوقت المناسب .

٣ - ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وان يسلك فى تصرفاته مسلماً يتفق والاحترام للواجب .

٤ - المحافظة على مواعيد العمل وتباج الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة فى حالة التغيب عن العمل او التأخير عن المواعيد .

٥ - المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التي يعمل بها ومراعاة صيانتها .

٦ - ابلاغ الجهة التي يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الاكثر من تاريخ التغيير .

٧ - ان يتعاون مع زملائه في اداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٨ - ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

ويستحمل كل رئيس مسؤولية الاوامر التي تصدر منه ، كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته .

المبحث الأول

مفهوم نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

إذا نظرنا الى نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة نجد انها تضع قواعد عامة يجب ان يلتزم بها الموظف في جهة الإدارة ، وقد تضمنت ثمانية اهداف رئيسية يجب ان ينفذها ويسير عليها العامل حتى يسير المرفق الذي يعمل به في نظام ، وان اى مخالفة لهذه القواعد تعد خروجاً على مقتضى الواجب الوظيفي يعرضه للمساوية التأديبية ، وقد تصل الى حد العقاب الجنائي في بعض الاحيان وهي تنأى به عن المصالح الشخصية ويكرس وقته للعمل . وقد نصت المادة ٧٧ من ذلك القانون على بعض الواجبات التي يجب على الموظف القيام بها حتى يكون في نزاهة كاملة .

حيث ان الموظف وقد قلته الدولة مهام الوظيفة فيجب عليه ان يضع دائماً نصب عينيه ان يقوم بواجبات وظيفته ويزول اختصاصاتها في نزاهة تامة ولماة كاملة .

حيث ان القانون لم يجعل للوظائف العامة باباً يحصل منه الموظفين على مآريهم الشخصية دون حساب عن طريق الرشوة واستغلال النفوذ . ولهذا فإن جميع قوانين العقوبات في الدول المتقدمة والمتقدمة على السواء تنص على عقاب الرشوة بعقوبات ليست بسيطة .

وقد ورد ذلك في قانون العقوبات المصري في الباب الثالث من الكتاب الثاني الخاص بالجنايات

والجرح للمضرة بالمصلحة العامة في المواد من ١٠٣ الى ١١١ وقد حرم القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بعض الاعمال على الموظفين والتي تضع الموظف في شبهة او تحيط به الشكوك او تسهل له الحصول على بعض المنافع الخاصة بطريق مباشر او غير مباشر ، الامر الذي تضع معه هيئة الموظف وهيئة الوظيفة ، وتتعلل بذلك مصالح المواطنين والمصلحة العامة بصفة عامة ، وقد حرم القانون المشار اليه على الموظف بالذات او بالواسطة الاعمال التالية :-

- ١ - ان يقبل اى هدايا او مكافأة او عمولة او قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .
- ٢ - ان يشتري عقارات او منقولات مما تطرحه السلطات القضائية او الإدارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .
- ٣ - ان يزول اى اعمال تجارية وبوجه خاص ان يكون له اى مصلحة فى اعمال او مقاولات او مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .
- ٤ - ان يشترك فى تأسيس الشركات او يقبل عضوية مجالس إدارتها او اى عمل فيها إلا اذا كان مندوباً عن الحكومة او الهيئات العامة او وحدات الحكم المحلى او شركات القطاع العام .
- ٥ - ان يستأجر اراضى او عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها اعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .
- ٦ - ان يضارب فى البورصات .

وقد فرض قانون الكسب غير المشروع على كل موظف ان يقدم اقراراً عن نمته المالية وممتلكاته ، والغرض من ذلك هو بيان ورقابة مايطرأ على ثروة الموظف من زيادة تأتي من مصدر غير مشروع كما ان القانون المشار اليه حينما اباح للموظف ان يؤدى اعمالاً للغير ، فقد اوجب عليه ان بخطر الجهة الرئاسية التابع لها بذلك . وكل ذلك هو وسيلة للرقابة على نزاهة الموظف التى يجب ان يتصف بها لأن نزاهة ذلك الموظف وظهوره بالمظهر اللائق هو عنوان للإدارة وعنوان لمدى التقدم الإدارى بالدولة بصفة عامة^(١) .

المطلب الأول

التعليق على نص المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

جاء فى نص المادة ٧٧ فى الفقرة ١٤ " ويحظر على العامل بالذات او بالواسطة :

ومعنى الحظر هنا انه لا يجوز للعامل بنفسه ان يأتى بأى فعل من الافعال التى عدتها المادة المشار اليها ، كذلك لا يجوز له ان يكون وسيطاً فى اجراء اى عمل مما اشارت اليه المادة ، ولكن كان يجب على المشرع ان يحظر على العامل وعلى اولاده وزوجته واقاربه حتى درجة معينة من

(١) المسئولية الإدارية - للدكتورة / سعد الشرفي طبعة ١٩٧٢ - دار اسمايف

القرابة اجراء فعل من الافعال التى عدتها المادة المشار اليها ، حيث ان- يجوز لبعض موظفين الدخول فى مزايده وكذلك القيام بأعمال مما ورد ذكرها فى نص المادة المشار اليها ، ولكن ليس بصفتهم الشخصية ولا وسطاء بل للدخول بأسماء زوجاتهم وأسماء اولادهم ، ويجوزون من وراء ذلك مكاسب ومغانم كبيرة .

والامثلة على ذلك كثيرة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :-

١ - رئيس حى بأحدى المحافظات يفتح مكتباً للاستشارات الهندسية باسم ابنه ويزول هو جميع اختصاصات هذا المكتب ولتى تتعلق بنطاق الحى الذى يعمل به وذلك فى منح تراخيص وتسهيل الحصول عليها والخاصة بالمباني والمحلات التجارية .

٢ - احد كبار الموظفين بأحدى المحافظات الساحلية يدخل فى مزايده سنوية لإدارة احد الشواطئ باسم زوجته وذلك لاستغلال هذا الشاطئ المميز ويسخر عمال المحافظة لتي يعمل فيها وذلك للظافة والخدمات .

٣ - احد السادة رؤساء الاحياء وهو ضابط شرطة سابق بدير شركة للخدمات واعمال النظافة فى نطاق الحى الذى يعمل فيه باسم احد ابناءه .

فلو ان القانون اولد قطع دابر هؤلاء لكان يجب ان ينص على عدم جواز قيام ابناء او زوجات او اقارب الموظف حتى درجة معينة من مباشرة مانصت عليه المادة المشار اليها .

ليس ذلك من المصالح الشخصية التى تعود على الموظف بالنفع الخاص على حساب الصالح العام .

٤ - قيام موظف فى احدى المحافظات فى ادارة وامتلاك محل للأجهزة المعمرة باسم احدى بناته ويروج لملعته فى دائرة عمله ويبيع للموظفين تلك الاجهزة بنظام التنقيط ، ويتهاقت عليه الجميع فى الشراء لطلب الرضا من سيادته عن هؤلاء الموظفين . والامثلة على ذلك كثيرة وتنفق الحصر واصبح كل متعامل مع الإدارة المحلية يبحث قبل الوصول للإدارة المحلية عن وسيط لإنهاء مصالحه و التقرب الى موظف الخدمة بأى أسلوب كان موعى عن البيان ماتطلعا به الصحف اليومية من مناسبات فى الإدارة المحلية وفروعها ، وقد امتلأت المحاكم بالقضايا التى ترفع على موظفى الإدارة المحلية للطعن على قرارات صادرة سواء بالسلب او بالإيجاب^(١).

(١) القرار السلبى هو امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار لصالح المصلحة، أي سكوتها.

المطلب الثاني

في مواجهة الإحتراف والفساد ابحت عن المحليات
عندما ينثار الحديث عن المخالفات ومشاكل الإحتراف والفساد في
الخدمات الحكومية ، ترتفع الأصوات بالقول " ابحت عن المحليات " (١) .
ان اجهزة المحليات هي مصدر غالبية مايعانى منه المواطنون من
قصور وشكاوى ، كما انها وراء سيادة مبدأ " فتح مخك " بإعتبارها العملة
المائدة لتسيير المصالح والأمور .

ورغم ماتسببه هذه القضية من صدام للجهاز التنفيذي للدولة
وللمواطنين على السواء إلا ان الحل يعد عملاً صعباً يحتاج الى اجراء حاسم
وشامل يضع المصلحة العامة فوق كل اعتبار . ورغم المعوقات التي تقف
فى سبيل لتفراج هذه الازمة إلا ان الوصول الى نتيجة ايجابية ليس امراً
مستحيلاً.

لا بد من ان نأخذ فى الاعتبار تجارب الدول الاخرى التى تلتزم بنظام
المحليات والتي كثيراً ماانظمت للرحلات اليها وقيمت الندوات بها لكثير
من العاملين فى اجهزة الحكم المحلي للتعلم واكتساب الخبرة ، ولكن بدون اى
فائدة تذكر للأسف .

ان عدم اصلاح نظام المحليات فى مصر وتوجيهه الى الطريق
الصحيح يمثل اهدار خطير للمال العام وللجهد والامكانيات المتاحة وهو
منعكس آثاره سلبياً على قضية التنمية . كما ان الفشل فى هذا الإصلاح يمتد
ايضاً الى الحياة السياسية ويثال من مشكلة للنكس السكانى فى القاهرة
والاسكندرية كما يودى الى شلل عمليات تطوير عواصم المحافظات الاخرى
وعدم خلق كوالس سياسية وإدارية على المستوى المطلوب .

ان ما يحدث فى المحليات من مأس تجعلنا - الجيل القديم - نتحسر
على النظام الذى كان سائداً من قبل والذي كان يعتمد على البلديات فى كل
مدن مصر . لقد كان مدير المديرية فى ذلك الوقت او مدير البلدية شخصية
مرموقة خبيرة تتحمل مسؤولية تقديم الخدمات على اعلى مستوى وفى اجمل
قالب . ان لخطر مشكلة تواجه إدارات المحليات فى مصر حالياً هي
الخضوع للخواطر والمصالح الشخصية المريبة والتي تصل الى حد مخالفة

(١) مقال نشر فى جريدة أخبار اليوم فى العدد رقم ١٤٣٩٥ بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٩٨ .

القرارات العسكرية الخاصة بالهزم والبناء كما حدث في الجيزة والاسكندرية وكثير من عواصم المحافظات الاخرى . لا يمكن تناول هذه الانحرافات دون الإشارة الى سلبية بعض المحافظين وعدم الحزم ، بل يمكن القول ان بعضهم متورط في هذه المخالفات . ولا جدال ان بعد هذه المحافظات عن السيطرة ومتابعة الجهاز التنفيذي المركزي للدولة قد جعلها جزراً منعزلة مستقلة يجرى فيها مايجرى دون حسيب او رقيب .

من هنا فإنه لا يمكن اعفاء المحافظين من المسؤولية فيما يحدث من مخالفات وخرق للقوانين .

ومن الضروري كمثال على التجاوزات وعدم الامانة ، ان نشير الى ولقعة ذكرها مسئول كبير تتعلق بنظام المناقصات التي تجربها بعض المحافظات لتنفيذ مشروعات المرافق .

لقد قال ان محطة المياه التي يقيمها الجهاز المركزي للتنفيذ لضخ ٤ آلاف متر مكعب تكلف مليون جنيه ، بينما تدفع بعض المحافظات هذا المليون لإقامة محطة لا يتجاوز حجم متناضخه من مياه ٥٠٠ متر مكعب فقط ١٠٠٠ ان انهاء فوضى المطليات وفسادها وانحرافها سوف يساهم في دفع كل جوانب الحياة في مصر الى أفق التطور والتقدم .

ولقد شهدت كثير من الإدارات على نطاق واسع ليس في الإدارة المحلية فحسب بل في مصالح اخرى فوضى المجاملات ، ونخص بالذكر بعض تراخيص القيادة والتي تصرف مجاملةً دون ان يكون صاحبها على دراية بأصول القيادة ، ولكنها تصرف لأجل رضا زيد من الناس .

ولا يخفى علينا ما يقوم به بعض اعضاء مجالس الشعب والشورى من جمع توقيعات بعض السادة الوزراء لتسهيل بعض المصالح الخاصة .

وقد تذهب لإدارة من الإدارات ، فتجد ان هناك شخصاً انيقاً وسيماً يجلس عند رئيس هذه المصلحة لإنهاء خدمة عامة وبإقاي افراد الجمهور يقف في طابور طويل ، ويمر عليه اليوم كاملاً دون حصول البعض منهم على هذه الخدمة ، في حين يخرج هذا الشخص الاثيق الوسيم من مكتب المسئول في وداع حار بعد ان حصل على هذه الخدمة له ولكل من يعرفه .

ليس الناس جميعاً سواء في الحصول على الخدمة ؟

ان كل من له باع اصبح يحصل على مايريد لمن يريد وهم في المقدمة وما بقي منهم من خدمات توزع على من ليس لهم باع .

المبحث الثاني

مدى مسئولية الموظف مدياً عن أخطائه في تأدية وظيفته

قد يصدر من الموظف أثناء تأدية أعمال وظيفته أخطاء قد تختلف من حيث مدى ماؤدى إليه من اضرار تلحق بالمال العام ، ويثور التساؤل حول مدى احقية جهة الإدارة فى الرجوع على الموظف عن تلك الاضرار التى سببها بمناسبة ادائه وظيفته .

ولعل الأهمية تكمن في ضرورة وضع حد لتلك الأخطاء التي تسبب أضراراً للمال العام ولا يمسّال عنها الموظف في ماله الخاص ، وإلا أفلت الموظف من المسؤولية عن أخطاء قد قصد من ارتكابها تحقيق نفع خاص على حساب المال العام ، وهو ما لا يجوز السماح به .

ومن القواعد الاساسية في المسؤولية المدنية ملتصقة به المادة ١٦٣ من القانون المدني والتي تنص على: "كل خطأ مسبب ضرر للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض" ولقد جرى القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر في خصوص مسؤولية الموظف عن أخطائه التي يرتكبها أثناء قيامه بأعمال وظيفته وتنتج عنها ضرر على وجوب أن يكون الخطأ المستوجب للمسؤولية المدنية من الأخطاء الشخصية وليست المصلحة أو المرفق^(١).

فمن المقرر ان تبعات الخطأ الشخصى تلحق بالموظف دون ان يسأل عن نتائج الخطأ المصلحى الذى يمكن مسامحته تأديبياً . وفى رأينا فإن هذه القاعدة ايضاً تسرى على العاملين فى القطاع العام _ قطاع الاعمال العام - لسوة بالقطاع الحكومى باعتبار ان هذه القاعدة مقررة فى الفقه والقضاء وكانت تسرى على العاملين المدنيين قبل ان يضع المشرع نصاً صريحاً ، وإلا فالتعامل فى القطاع العام من المعاملة المتدنية عن الاخطاء التى يرتكبها غير مريد تحقيق نفع للإدارة ولما تحقيقاً لأغراض شخصية ، وليس من المقبول تحميل اموال القطاع العام وهى لى لى عامة بأعباء مالية^(٢) سببها خطأ شخصى ارتكبه العامل لئلا يؤول بولجياته الوظيفية ، وإذا كانت نظرية الخطأ الشخصى والخطأ المرقى من نظريات القانون الإدارى التى استقرت بشأن الموظفين المدنيين ، فهى تسرى فى خصوصهم بصفة كونهم يعملون فى المرافق العامة بمعناها المعروف فى القانون

(١) القضاء الإداري ورقائته على أصل الإدارة - الطبعة الثانية - الدكتور /مصن خليل - طبعة ١٩٨٠.

(٢) الإدارة المحلية - مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية - الدكتور / علي الصلوي - طبعة ١٩٩٥.

الإدارى ، وإن لا تدخل وحدات القطاع العام فى معنى المرافق العامة (حسب رأى بعض الفقهاء) ولا يعد العاملون بالقطاع العام موظفون عموميون (حسب الرأى الغالب فى الفقه والقضاء) فلا ضير من القول بإمكان اعمال نظرية الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى حقهم مادامنا نسعى الى حماية لموال القطاع العام والمحافظة عليها باعتبارها اموالاً عامة وذلك فى مناسبة مسايلتهم مندياً عن لخطاء يرتكبونها تحقيقاً لمصالحهم الشخصية على حساب الصالح العام قياساً على ما جرى عليه المشرع الجنائى من اعتبار العاملين بالقطاع العام موظفين عموميين عند تطبيق احكام قانون العقوبات عليهم ، وماذلك من المشرع الجنائى إلا بهدف حماية المال العام، ومسائلة الموظف مدنى فى ماله الخاص عند لخطائه التى تلحق بالمال العام اضراراً يعد هتفاً بالغ الاهمية لا يقل عن هتف المشرع الجنائى على نحو مسبق بيانه .

المطلب الأول

معيار تمييز خطأ الموظف و ما اذا كان شخصى ام مرفقى
قبل ان نميز بين الخطأ للشخصى والخطأ للمرفقى يجب ان نتناول نقطتين اساسيتين هما :-
النقطة الأولى هى معيار التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ للمرفقى او المصلحى .

والنقطة الثانية هى تعريف الخطأ الشخصى .

أولاً : معيار التمييز :

ظهر فى الفقه الفرنسى الكثير من المعايير التى تحاول كل منها ان تضع قاعدة عامة فى التمييز بين خطأ الموظف المصلحى وخطأ الشخصى، فذهب الفقيه - لافيري Laffiere - الى ان خطأ الموظف يعتبر شخصياً اذا كان العمل الذى اتاه ضاراً يحمل فى طياته ضعف نفسى وشهوة وبالعكس، فإن العمل الذى يأتيه الموظف بغير قصد سوء ولا يجر من ورثته تحقيق غاية شخصية لم تتجم عنه لخطاء فلا تعد هذه الأخطاء شخصية بحيث يسأل عنها مدنياً ، وانما تعد اخطاء مصلحية لا مسئولية عليه عنها مدنياً وان جاز مسالته عنها تأديبياً .

وقد اتجه الفقيه - هوريو Houriou - فى بداية الامر الى انه اذا كان خطأ الموظف الذى ارتكبه بمناسبة ادائه العمل بسيطاً فإنه يظل خطأ مرفقياً

للمسئولية شخصية بسببه لما اذا كان الخطأ جسيماً فإنه لا يعد مرفقياً ويسأل الموظف عن نتائجه منقياً .

بعد ذلك هجر - هوريو Houro - الأخذ بفكرة الجسامة وجعل من خروج الموظف على النظام المتبع في العمل واللائح المعمول بها معياراً . فإذا كان الخطأ يمثل خروج على النظام واللائح لمكن مساطة الموظف منقياً على لخطائه ، لما عدم الخروج على العمل ولواتحه فإنه يجعل الخطأ مصلحياً ولا مسئولية منقبة بسببه ومع ذلك فقد نادى - هوريو - بأن الغرض الشخصى للموظف امر لازم لبيان ما اذا كان الخطأ شخصى ام مرفقى ومع ذلك فقد التقى المذكور لا نجد المعيار الولد المنضبط لتفرقة الخطأ الشخصى من الخطأ المرفق ، ولن كنا نرى فى اتجاه التقى - هوريو - ساهو قريب من الواقع لعملى .

ولقد ذهب التقى - جيز Jese - لبعض الحالات التى اعتبرها تمثل الخطأ الشخصى الذى يتحمل الموظف نتائجه ويمكن القول بأن هذه الحالات لم تخرج عن حالة سوء نية الموظف وحالة جسامة للخطأ الذى يرتكبه ، كان يخطأ فى تقدير الوقائع لو فى تقدير حدود وظيفته لو كان يرتكب عملاً يعد جريمة معاقباً عليها جنائياً .

ويذهب التقى - دوجى Duguit - الى أن الجسامة ليست هى المعيار فى تحديد الخطأ الشخصى وتمييز من الخطأ المصلحى ولما يكون الغرض الذى ابتغاه للموظف هو المعيار ، فلو ان الموظف مثلاً ليتغى غرضاً خاصاً لا تستهدفه الإدارة كان خطوه شخصياً وعليه ان يتحمل نتائجه^(١) .

والظاهر من لحكم القضاء فى فرنسا انه لم يأخذ بقاعدة عامة فى شأن التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى ، فالقضاء هناك جعل المسألة خاضعة لميزان التقاضى ونظرتة الى الواقع والموضوع ، ومع ذلك فإنه يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسى قد اضطرر فى احكامه على اعتبار خطأ الموظف شخصياً متى رتب نتائج ضارة ضرراً كبيراً ، إلا انه خرج على تلك القاعدة فى بعض الاحيان واعتبر الخطأ مصلحياً رغم نتائجه الضارة جداً ، ويبدو هنا تكرر بمعيار القصد المسمى والقصد غير المسمى اذ ذهب المجلس الى انه ليس حتماً اعتبار السائق الحكومى الذى يرتكب جرحاً

(١) القضاء الإدارى الدكتور / سليمان الطماوي ص ٢٥٥ طبعة ١٩٥٥ .

أو قتلاً مسئولاً مدنياً عن ذلك ، وبذلك فلا تلازم فى نظر مجلس الدولة الفرنسى بين الخطأ الجنائى والخطأ الشخصى بل يخضع الخطأ الجنائى شأنه شأن أية اخطاء لمعيار التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى .

الفرع الأول

اتجاهات القضاء الإدارى الفرنسى

لم يأخذ مجلس الدولة الفرنسى بأى معيار من المعايير السابقة على علته بل استعان بها كلها .

وقد اتجه الى اعتبار للخطأ شخصياً فى احوال ثلاثة هى :-

- ١ - اذا كان الخطأ منبث للصلة بالمرفق .
- ٢ - اذا كان الخطأ عمدياً تستهدف به الموظف غير المصلحة العامة .
- ٣ - اذا كان قد بلغ درجة خاصة من الجسامة .

١ - اذا كان الخطأ منبث للصلة بالمرفق :

وهنا يكون الموظف قد ارتكب الخطأ فى حياته الخاصة . وفى هذه الحالة يسأل عنه وحده سواء أكان عمدياً أم غير عمدى . فالخطأ الذى يرتكبه الموظف بأعتباره رئيساً لإحدى الجمعيات الخاصة التى يساهم فى عضويتها لا تسأل عنه الإدارة لانه مقطوع الصلة بحياته الوظيفية .

وهذه الصورة من الخطأ على خلاف الصورتين الأخيرتين - تنثير نقطة شديدة الأهمية بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة المصرى - فالخطأ الذى يحدث خارج المرفق تماماً ، ولا يستعين فيه الموظف بأدوات المرفق ، ينعقد الاختصاص فى التعويض عنه للقضاء العادى . وذلك لسبب واضح وبسيط وهو ان المنازعة هنا وقد انقطعت كل صلة لها بالمرفق العام لا يمكن اعتبارها بأى حال من الاحوال منازعة إدارية . ومن ثم فإن الاختصاص فيها يكون للقضاء العادى .

وذلك على عكس الصورتين التاليتين فإن الخطأ الشخصى الذى يرتكبه الموظف وهو فى خدمة المرفق مستعملاً سلطات المرفق أو أدوات المرفق فتعد المنازعة المتعلقة به منازعة إدارية .

٢ - الخطأ العمدى لخدمة غير المصلحة العامة :

فى هذه الحالة فإنه اذا كان الموظف قد ارتكب الخطأ فى أثناء الخدمة او بمناسبةها ، فكان للخطأ ليس منبث الصلة بالمرفق فإنه يعد خطأ شخصياً اذا كان الموظف قد ارتكبه قاصداً به غير المصلحة العامة، كأن يهدف به الانتقام من خصم له ، او محاباة قريب او صديق ، فإنه هنا يتصرف كأنسان بضغفه واهوائه وعدم تبصرة " وذلك على حد تعبير الفقيه - لافيرييه Lafferièrè - ويلاحظ ان كون القرار مشوباً بعيب الانحراف لا يرتب فوراً مسؤولية الموظف الشخصية اذا كان الانحراف قد تم للمصلحة العامة . فوفقاً لقاعدة تخصيص الاهداف تجعل لكل طائفة من القرارات الإدارية هدفاً معيناً من اهداف المصلحة العامة فإن خدم القرار هدفاً آخر اعتبر مشوباً بعيب الانحراف رغم استهدافه المصلحة العامة . فسلطات الضبط الإدارى مثلاً - قرارات الضبط الإدارى - لما تخدم اغراض الضبط الإدارى وحده، فإذا خدمت غرضاً آخر غير هذه الاغراض اعتبرت مشوبة بعيب الانحراف . ولكن الانحراف هنا - اذا استهدف المصلحة العامة - لا يعد بالنسبة للموظف خطأ شخصياً على الرغم من انه سوف يعرض قراره للإلغاء ^(١) .

٣ - اذا بلغ الخطأ درجة خاصة من الجسامة :

ان الخطأ غير العمدى الذى يتم فى أثناء الخدمة او بمناسبةها يمكن اعتباره خطأ شخصياً - وحتى لو استهدف المصلحة العامة - اذا كان جسيماً على درجة خاصة من الجسامة .

فالسائق مثلاً الذى يقود لحدى عربات الإدارة وهو فى حالة سكر بين ، وكذلك رجل الشرطة الذى يضرب المتهم ضرباً عنيفاً دون ان يكون هذا المتهم قد حاول الهرب او قاوم امر القبض عليه ، كل هؤلاء يرتكبون خطأ يتعدى فى جسامته الخطأ الذى كان يمكن توقعه وانتظاره فى مثل هذه الظروف . ولقد لتجه مجلس الدولة الفرنسى هذا الاتجاه الاخير بتسديده كثيراً فى هذه النقطة بالذات ويتطلب ان يكون الخطأ - لكى يعتبر شخصياً - على درجة خطيرة من الجسامة ، أن ذلك يعتبر لتجاه لصالح الموظف وحمايته الى حد ما .

(١) القضاء الإدارى ومجلس الدولة للتكوير / مصطفى أبو زيد فهمى ص ٢٨٥ وما بعدها طبعة ١٩٨٩
المكتب العربى للطباعة

وسوف يرى بعد ذلك ان مجلس الدولة المصرى مثلاً فى المحكمه الإداريه العليا قد انتهى الى " انه لا توجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة ، تفصل بوجه قاطع بين الاخطاء المرفقيه وبين الاخطاء الشخصية ، وانما يستدرك كل نوع من هذه الاخطاء فى كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضى من ظروفها وملابساتها مستهدفاً فى ذلك بعدد من المعايير منها :

نية الموظف - مبلغ الخطأ من الجسامة - الدافع الى ارتكابه .

المطلب الثانى

مدى المسئولية عن الخطأ الواحد للواقع خارج الخدمة

يجابح الجمع بين مسئولية الإدارة ومسئولية الموظف اذا كان الخطأ الشخصى قد ارتكب فى اثناء الخدمة ، فهل يمكن الجمع اذا كان قد تم خارج الخدمة ؟

كان مجلس الدولة الفرنسى قبل عام ١٩٤٩ بصر - لإمكان الجمع - على ان يكون الخطأ الشخصى قد ارتكب اثناء الخدمة ، اما اذا تم خارج الخدمة ، فإن مسئولية الإدارة لا يمكن ان تتحرك . ولكن ادوات الخطأ ووسائله قد توضع تحت تصرف الموظف بواسطة المرفق ذاته . وعلى حد تعبير الفقيه الفرنسى - ليون بلوم - فإن المرفق لا يفصل عن الخطأ فى هذه الحالة ومع ذلك فإن المجلس كان يصير حتى سنة ١٩٤٩ على عدم تحريك مسئولية الدولة . ولكنه عدل عن هذا القضاء سنة ١٩٤٩ بأحكام ثلاثة اصدها .

وكان الامر يتعلق فيها بسيارات الإدارة التى يستعملها السائقون فى غير خدمة يكلفون بها ، وكان ينحرف احدثهم - بعد ان يؤدى المهمة التى كلف بها - عن خط السير فى اثناء العودة لقضاء بعض المهام الخاصة ، وهذا هو ما حدث فى قضيتين ، لما القضية الثالثة فقد استعمل فيها السائق العربيه فى الفترة التى كان يجب ان ينتظر فيها رئيس المصلحة الذى كان موجوداً فى احد الاجتماعات . وفى جميع هذه الاحوال حدث الخطأ الشخصى فى غير الخدمة ، ولكن بأدوات للمرفق ووسائله ، اى بسيارات المرفق . وقرر المجلس مع ذلك امكن قيام مسئولية للدولة على اساس ان الحوادث وقعت ولا يمكن اعتبارها محرومة من كل صلة بالمرفق . اما اذا كان للخطأ الشخصى قد ارتكب خارج الخدمة ولم تستعمل فيه ادوات

المرفق، فإن مسؤولية الموظف وحدها هي التي تتحرك ، ولا يمكن
للمصروع إطلاقاً أن يحرك مسؤولية الدولة .

ومن هنا يأتي التساؤل التالي :-

هل الخطأ التأديبي يعد خطأ شخصياً ؟ .

الإجابة عن هذا السؤال تكون بالنفي حيث لا يعد الخطأ التأديبي خطأ
شخصياً يسأل عنه الموظف في ماله الخاص - لأن الخطأ التأديبي قد يكون
عبارة عن خطأ بسيط وهذا الخطأ لا يعد في الغالبية العظمى من الأحوال
خطأ شخصياً .

وإذا كان كل خطأ تأديبي لا يعد خطأ شخصياً فإن العكس هو الصحيح
- أي أن كل خطأ شخصي يعد فوراً خطأ تأديبياً إذا ارتكب أثناء الخدمة أو
بمناسبتها وذلك لأنه لما خطأ عمدي ولما خطأ غير عمدي على درجة كبيرة
من الجسامه ، ومثل هذا الخطأ يعد بغير شك لخلال خطير بواجبات الوظيفة،
الامر الذي يكون خطأ تأديبياً واضحاً .

وهذا يجعلنا تنتقل الى سؤال آخر وهو :-

هل الخطأ الجنائي يعد خطأ شخصياً ؟ .

اختلف الحال في هذا الموضوع بين القضاء المصري والقضاء في
فرنسا ، حيث استقر القضاء في فرنسا على أن الخطأ الجنائي أو غير
الجنائي لا يؤثر بذاته على اعتباره شخصياً أو مرفقياً ، إذ أن الخطأ الجنائي
قد يكون في بعض الاوقات خطأ مرفقياً . كما لو كان مثلاً غير عمدي ولم
يبلغ درجة كبيرة من الجسامه كما هو الحال في كثير من قضايا (الاصابة
للخطأ)^(١).

أما الحال في القضاء المصري فهو مختلف تماماً حيث أن المحكمة .
الإدارية العليا تنهج في أحكامها الى اعتبار الخطأ الجنائي خطأ شخصياً في
جميع الأحوال .

ومن تلك حكم صدرته هذه المحكمة في بداية نشأتها - حيث قالت
فيه : " أن الخطأ يعتبر شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع
شخصي عن الإنسان بضعفه ونزولته وعدم تبصره ، أما إذا كان العمل

(١) المرافعات الإدارية للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي منشأة المعارف طبعة ١٩٨٩ ص ٢١٦ وما
بعدها

الضار غير مصطبغ بطابع شخصي ، ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب فلن الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحياً او مرفقياً . فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته ، فكلمة قصد للأكيدة او الاضرار او نغياً منفعته الذاتية كان خطؤه شخصياً يتحمل هو نتائجها .

ومعيار التفرقة بين الخطأ للشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف ، فإذا كان يهدف من وراء القرار الذي أصدره تحقيق المصالح العام ، او كان قد تصرف لتحقيق احد الاهداف المنوط بالإدارة تحقيقها ، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية ، فلن خطأه يندرج في اعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها ، ويعتبر من الاخطاء المنسوبة الى المرفق العام ، ويكون خطأ الموظف هنا مصلحياً . لما اذا تبين ان الموظف لم يعمل للمصالح العام او كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية او

كان خطؤه جسيماً يصل الى حد ارتكابه جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات ، كالموظف الذي يستعمل سطوة وظيفته فيوقف تنفيذ حكم او امر او طلب من المحكمة وهو مائتصت عليه المادة ١٢٣ من قانون العقوبات ، ففي هذه الحالة فلن الخطأ يعتبر خطأ شخصياً ويسأل عنه الموظف الذي وقع منه هذا الخطأ في ماله الخاص . وهذا هو ما انتهى اليه رأى المحكمة الإدارية العليا عندما في مصر حيث انتهت الى :-

" ان الخطأ الذي يبلغ حد الجريمة يعتبر خطأ شخصياً جسيماً وهي تؤكد ان الخطأ الذي يصل الى حد ارتكاب جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات يعد خطأ جسيماً ويعد بالتالي خطأ شخصياً وان المحكمة الإدارية العليا ترى ان هناك تلازماً بين الخطأ الجنائي والخطأ الشخصي فهي ترى في كل خطأ جنائي - خطأ شخصياً جسيماً - .

ومن ثم فلن مابدر من الموظف مشكلاً جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات يعد خطأ شخصياً يسأل عنه شخصياً وفي ماله الخاص .

المطلب الثالث

مدى اعتبار المصالح الشخصية والمجاملات التي يقوم بها الموظف في اعمال الإدارة خطأ شخصياً لم مرفقياً

قبل الخوض في هذا الموضوع يجب أولاً ان نعرض لبعض النقاط التالية :-

الخطأ الشخصى ولو امر الرؤساء :

إذا ارتكب الموظف خطأ بناء على امر صادر اليه من رئيسه فهل يعد هذا الخطأ شخصياً لم مرفقياً؟

يفرق البعض بين ما إذا كان الموظف قد تعدى امر رئيسه ام نفذ ذلك لامر بصفة . فإذا كان قد تعدى هذا الامر فلا صعوبة . لأنه فى مثل هذه الحالة يكون وكأنه ليس هناك امر بالمره .

اما إذا كان الموظف قد نفذ هذا الامر تنفيذاً أميناً فهل هو خطأ مرفقياً؟
ان هذه المسألة وثيقة الصلة بواجب الطاعة للسلطة الرئاسية .

وقد حسم المشرع المصرى هذه المسألة فى العديد من المجالات منها:-

أ - فى المجال الجنائى :

نص قانون العقوبات المصرى فى المادة ٦٣ منه على انه :

" لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف اميرى فى الاحوال الآتية :-

اولاً : اذا ارتكب للفعل تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس وجبت عليه طاعته لو اعتقد انها واجبة عليه .

ثانياً : اذا حصلت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما امرت به القوانين لو ما اعتقد ان اجراءه من اختصاصه .

" وعلى كل حال يجب على الموظف ان يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحرى وانه كان يعتقد مشروعيته وان اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة " .

ولتوضيح ذلك فإنه يجب على الموظف - قبل ان ينفذ قرار رئيسه - ان يثبت ويتحرى ليتأكد من مشروعية الامر الصادر اليه من رئيسه . فإذا ما انتهى الى مشروعيته فإن اعتقاده هذا يجب ان يبنى على اسباب معقولة . وهذا يعنى ان هناك حالات يستطيع الموظف فيها ، بل ويجب عليه ان يتمتع فيها عن تنفيذ امر الرئيس اذا ما وجد ان هذا الامر يكون جريمه وان تنفيذه سيؤدى به الى المحاكمة الجنائية . فإذا لم يتثبت الموظف ويتحرى ووقع تحت طائلة العقاب ، فإن تقصيره الذى لوقعه تحت طائلة العقاب سوف يعد فى الغالب اعم خطأ شخصياً يسأل عنه فى ماله الخاص مع رئيسه الذى اصدر اليه الامر .

ب - فى المجال التأديبى :

نصت المادة ٧٨ من قانون للعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه :-

" كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى اعمال وظيفته لو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً " .

" ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً الى امر صادر اليه من رئيسه إلا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة .

وفى هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده . " ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه للشخصى " .

وتفسيراً لذلك فإن الموظف اذا ما دخله الشك فى مشروعية الامر الصادر اليه من رئيسه وجب عليه ان يطلب منه ان يكون هذا الامر كتابة ، ثم ينبه الرئيس كتابة الى ما فى هذا الامر من مخالفة للقانون . فإذا ما اصر الرئيس على موقفه لتنتفت للمسؤولية التأديبية للموظف ووضعت على عاتق الرئيس وحده . فالموظف اذا ما قام بما تقرره هذه المادة فإن خطأه ينتفى ، وينسب للخطأ كله الى الرئيس الذى اصدر الامر ، ويكون خطأ مرفقياً او شخصياً حسب الحالة ووفقاً للقواعد المقررة .

ومن هنا فإن الموظف الذى يجد ان امر رئيسه ينطوى على خطأ جسيم ، يجب عليه ان ينبه رئيسه هذا الى ما فى قراره من خطأ . فإذا كان هذا الموظف قد قصر فى لاء هذا الواجب الذى فرضه عليه المشرع صراحة ، فإنه يجب ان يتحمل نتائج تقصيره .

واذا ما انطوى امر الرئيس على خطأ جسيم فإن الموظف وقد نفذه - دون ان يرأجه او ينبهه - يكون قد ارتكب خطأ شخصياً .

وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصرى وفرق بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى وربت على ذلك آثاراً انتهت فيها الى ان الموظف يسأل عن الخطأ الشخصى فى ماله الخاص وتسأل الإدارة وحدها عن الخطأ المرفقى ، فتؤدى التعويض للمضرور دون ان ترجع به على الموظف .

المبحث الثالث

الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في قضاء المحكمة الإدارية العليا

انتهت للمحكمة الإدارية العليا في حكم حديث لها الى انه ^(١):

" لا توجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة ، تفصل بوجه قاطع بين الاخطاء المرفقية وبين الاخطاء الشخصية ، وانما يتحدد كل نوع من هذه الاخطاء ففى كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضى من ظروفها وملابساتها مستنداً فى ذلك بعدد من المعايير منها :

نية الموظف - مبلغ الخطأ من الجسامه - الدافع الى ارتكابه .

فإذا كان العمل للضار غير مصطبغ بطابع شخصى بل ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب ، كأن يهدف من التصرف الذى صدر منه الى تحقيق احد الاغراض المنوط بالإدارة تحقيقها وللتى تدخل فى وظيفتها الإدارية ، فإن خطأه يعتبر فى هذه الحالة خطأ مرفقياً .

اما اذا كان العمل للضار مصطبغاً بطابع شخصى يكشف عن الانسان بضغفه وشهواته ونزواته وعدم تبصره ويقصد من ورائه النكايه والاضرار او ابتغاء منفعة ذاتيه، فإن الخطأ فى هذه الحالة

يعتبر خطأ شخصياً - وهو يعتبر كذلك أيضاً - ولو لم تتوافر فى مرتكبه هذه النية - اذا كان الخطأ جسيماً .

وفى تحديد وتقدير درجة جسامه الخطأ مسألة نسبية تتفاوت تبعاً للظروف المختلفة ، ويستهدى فيها بقدرة للموظف المتوسط الكفاءة الذى يوجد فى ظروف مماثلة لتلك التى كان فيها الموظف المخطئ ، ويدخل فى نطاق الخطأ الجسيم الاخلال بأى اجراء جوهري يؤثر فى كيان العمل للمنوط بالموظف ادائه .

المطلب الأول

معايير الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا

فى التمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على نفس المعايير التى استقر عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسى .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى مجموعة المنة الرابعة بند ١٧٥ ص ١٤٣٥

فالحظ بعد تحصيلها في حالتين

١ - ان يكون عمدياً استهدف به صاحبه غير المصلحة العامة . فإلا ان يحابي صديقاً او ينتقم من خصم او يحقق نفعاً ذاتياً لنفسه - على حد تعبير الفقيه - لافيريير Lafferiere - يتصرف كأنسان بصعفه واهوته وعدم تبصره (١) .

٢- او يكون الخطأ غير عمدي ، ولكنه على درجة حاصة من الجسامه .

ولقد وضعت المحكمة الإدارية العليا معياراً لجسامه الخطأ ، فتحدد درجة جسامه الخطأ عندها مسألة نسبية تتفاوت تبعاً للظروف المختلفة ، ويستهدى فيها بقدرات الموظف المتوسط الكفاية والذي يوجد في ظروف مماثلة لتلك التي كان فيها الموظف المخطيء . من هنا نرى ان المحكمة الإدارية العليا لم تضع معياراً محدداً للخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بل تركت تحديد ذلك لسلطة القاضي وبحث كل حالة على حدة لإستخلاص نوع الخطأ ومسئولية الإدارة ام الموظف ام كلاهما معاً (٢) .

المطلب الثاني

مدى اختصاص مجلس الدولة المصري بالخطأ الشخصي

انتهى الامر عندنا في مصر منذ زمن الى ان يختص مجلس الدولة المصري بمسئولية الإدارة في حالتى الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ، ولكن لكي يختص المجلس بالدعاوى القائمة على خطأ شخصي ، فإن هذا الخطأ يجب ان يصدر عن الموظف اثناء خدمته في المرفق ، فإذا حدث خارج الخدمة فإن المجلس لا يختص إلا اذا كان هذا الخطأ قد استخدمت فيه ادوات المرفق ووسائله .

ففى هاتين الحالتين تقوم الصلة بين الخطأ والمرفق ، فتعد المنازعة بحكم هذه الصلة منازعة إدارية تتدخل في اختصاص مجلس الدولة . ومن ثم فإن هذه الصلة تظل قائمة حتى لو حدث الخطأ خارج الخدمة ما دامت قد استخدمت فيه ادوات المرفق ووسائله . فإن الخطأ قد ينفصل هنا عن المرفق ولكن المرفق لا ينفصل عن الخطأ .

(١) القضاء الإداري - الدكتور / محمد رابع الطو - طبعة ١٩٩٩ - دار المطبوعات الجامعية

(٢) القضاء الإداري ومجلس الدولة - الدكتور / مصطفى ابو زيد فهمي طبعة ١٩٩٥

قد يتفصل الخطأ عن المرفق لأن المرفق لم يتطلبه - ولكن المرفق لا يتفصل عن الخطأ لأنه ساهم بأدواته ووسائله في أحداثه . فمثلاً سائق سيارة فى إحدى الإدارات والذي تستعمل سيارته فى عمل خاص به فأصاب أحد المارة ، هنا ارتكب هذا السائق خطأ شخصياً ساعد فى ارتكابه أدوات المرفق الذى يعمل به وهى السيارة . اما اذا حدث للخطأ للشخصى خارج الخدمة ولم تستخدم فيه على الإطلاق أدوات المرفق ووسائله فإنه يعتبر منبث الصلة تماماً بالمرفق وتكون المسئولية الناتجة عنه من اختصاص القضاء العادى .

فمثلاً لو ان الموظف تشاجر مع جاره او اثناء سيره بسيارته الخاصة صدم شخصاً ، فإن المنازعة هنا تنقد كل صلة لها بالمرفق للعام . ولا يمكن ان تعتبر منازعة إدارية على الإطلاق ويكون هنا الاختصاص فيها للقضاء العادى وحده .

فمعيار اختصاص المجلس هنا بدعاوى للمسئولية عن الأخطاء الشخصية ان يكون للخطأ الشخصى للموظف قد ارتكب اثناء خدمة المرفق ، او حدث خارج الخدمة واشترك فى حدوثه أدوات المرفق ووسائله .

الخلاصة إذن :

انه تأسيساً على ما سبق ووفقاً لما انتهى اليه مجلس الدولة عندنا فى مصر ممثلاً فى قضاء المحكمة الإدارية العليا . فإن المصالح الشخصية والمجاملات التى يلجأ اليها الموظف فى اثناء الخدمة وبأدوات المرفق هى من وجهة نظرنا اخطاء شخصية يختص بها مجلس الدولة المصرى متى كانت مرتبطة هذه الأخطاء بالموظف وهو فى الخدمة - أى خدمة المرفق - واستخدم فيها أدوات المرفق .

فمثلاً لو قام أحد موظفى الإدارة بإستخدام معدة من معدات الإدارة التى يعمل فيها - لوذر لرفع الاتربة - ولعمل فى رفع الاتربة من أحد المباني الخاصة بزميل له او قريب له - وتسبب بقطعه هذا فى إصابة أحد المارة او هدم منزل مجاور ، فإن هذا الخطأ يعد خطأ شخصياً يختص به مجلس الدولة وهنا ليس على أساس انه خطأ مرفقى بل هو خطأ شخصياً استخدم فيه أدوات المرفق .

مع ملاحظة ان هذا الخطأ يشكل كما سبق البيان جريمة يعاقب عليها وفقاً لقانون العقوبات لانها جريمة جنائية وفى ذات الوقت هى جريمة

تأديبية لقيام الموظف باستخدام أدوات المرفق لصالحه الشخصي . وهذه حالات كثيراً ما تحدث ، ويرجع ذلك لعدم احكام الرقابة على موظفى الإدارة ، حيث أننا كثيراً ما نرى السيارات والمعدات - وهذه ظاهرة يلمسها الجميع كثيراً - يذهب بها سائقها ويتركونها امام منازلهم ويكثر ما تحدثه هذه المعدات من حوادث .

فمثلاً ترك الموظف لسيارة المصلحة التى يعمل بها امام منزله بعد مواعيد العمل الرسمية وقيام الصبية بالعبث بها محدثين اصابات ببعض المواطنين بعد ذلك من قبيل الخطأ الشخصى الذى لا يسأل عنه إلا الموظف وهذا لا يمنع من وجهة نظرنا من اشتراك آخرين معه فى المسؤولية .

وتشهد ساحة القضاء التأديبى الكثير من هذه الحالات التى يحال فيها المسئول عن التصريح لتلك المعدات بدون مراقبة او متابعة بل ان التحقيقات فى حد ذاتها اثبتت وجود تشكلات من هؤلاء تقوم بالتسهيل فى ذلك للحصول على منافع شخصية ، سواء بالحصول على مقابل مالى او حتى العمل فى غير اوقات العمل الرسمية بتلك المعدات لدى اقارب لمسؤولين كبار فى الإدارة المحلية .

ومن ذلك تحريك معدات كاملة للعمل فى مباني تقام خاصة بكبار المسؤولين ، وتخصيص سيارات خاصة لتنقلات اولاد واسر لهؤلاء الكبار ، وتخصيص عمال نظافة لمنازل هؤلاء الكبار بصورة خاصة . والكثير والكثير من هذه الصور التى نطالعها ونرى امثلة لها تجوب الشوارع منها على سبيل المثال نقل اثاث عرس ابنه لحد السادة الكبار فى سيارات المصلحة التى يعمل بها وكان هذه المصلحة قطاع خاص يديره هو وزبائسته . كل ذلك من وجهة نظرنا ولما سبق بيانه هو متبذلة الصلة عن المرفق ويسأل عنه الموظف شخصياً رغم ان أدوات المرفق قد استعملت فى لحداته .

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفي والجمع بين أكثر من وظيفة

وينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول : اداء الواجبات الوظيفية في الاوضاع التي يحددها القانون .

وينقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول : مايجب على الموظف من واجبات في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

للمطلب الثاني : الإسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً .

المبحث الثاني : الجمع بين أكثر من وظيفة .

وينقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : الحقوق المالية التي يتقاضاها الموظف في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

المطلب الثاني : الحقوق المالية الأخرى التي يحصل عليها الموظف أثناء الخدمة .

الفصل الثالث

الامتثال الوظيفي والجمع بين أكثر من وظيفة

هناك مبدأ عام لرساه الدستور يقول ان الوظائف العامة تكليف وليست تشريف ، ومن ثم فإنه بتعيين الموظف العام وشغله للوظيفة والانتماء اليها يستلزم بموجب ذلك مجموعة من الواجبات والالتزامات يلتزم بها ويعمل بها ، وهو ما نصت عليه المادة ٧٦ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث نصت على :-

" الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها " .

ولقد نصت المادة ١٤ من الدستور على هذا المعنى بأن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل ان تكون حقاً لهم . فليس القصد من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرتزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق ، وإنما الهدف الاصلى من ذلك هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ اهدافها العامة في خدمة للشعب .

فالوظيفة العامة خدمة وطنية تتناط بأهلها ، عناصرها مجموعة من الواجبات يتحملها الموظف مقابل ما تكلفه له الوظيفة من حقوق نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة والمشار اليه .

وقد نظم المشرع واجبات الموظف العام ، فألزمه بإداء اعمال معينة ، وحظر عليه بعض التصرفات ، بمعنى انه قد ورد في نص المادة رقم ٧٦ من القانون المشار اليه مجموعة من الالتزامات التي يتعين على الموظف العام اداؤها . ومن ثم فإنه يجب على الموظف العام مايلي :

١ - ان يؤدي للعمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة ولن يخصص وقت العمل للرسمى لإداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير اوقات العمل للرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ - ان يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه في الوقت المناسب .

٣ - ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وان يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام للواجب .

- ٤ - المحافظة على مواعيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها
اللائحه الداخليه للوحدة فى حالة التغيب عن العمل او التأخير عن المواعيد .
- ٥ - المحافظة على ممتلكات واموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة
صيانتها
- ٦ - ابلاغ الجهة التى يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل
تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الاكثر من تاريخ التغيير .
- ٧ - ان يستعاون مع زملائه فى الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير
العمل وتنفيذ الخدمة العامة .
- ٨ - ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة وذلك فى الحدود
والتواتين واللوائح والنظم المعمول بها .
- ويتحمل كل رئيس مسئولية الاوامر التى تصدر منه ، كما يكون
مسئولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصاته .

المبحث الأول

إداء الواجبات الوظيفية فى الأوضاع التى يحددها القانون

كما سبقت الإشارة الى ان واجبات العاملين المدنيين بالدولة قد حددها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المواد ٧٦ ، ٧٧ منه وهذه الواجبات وردت فى القانون على سبيل المثال لا الحصر منها

أ - واجب الطاعة

ب - واجب عدم افشاء الاسرار .

ج - مراعاة الاحكام المالية المعمول بها^(١) .

د - الامتناع عن اتيان اعمال تضعه موضع التشبهات .

وسوف نتناول تلك العناصر بشئ من التفصيل فيما بعد^(٢) .

وجدير بالذكر ان المشرع قد حرص على تنظيم مواعيد العمل والاجازات الرسمية وحدد لها عدة قرارات . فلقد نصت المادة الاولى من القرار بقانون رقم ٢٠٨ لسنة ١٩٨٠ على انه ، يصدر بتنظيم مواعيد العمل بوحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى ، ومكاتب إدارة وحدات القطاع العام قرار من الوزير او المحافظ المختص كل فى نطاق اختصاصه ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء او من ينيبه التنسيق فى هذا الشأن بين الوزارات والمحافظات بالقاهرة الكبرى .

ووفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٨٢ لسنة ١٩٨٢ يحتفل فى مصر كل عام بعشرة اعياد تعطى فيها وزارات ومصالح الحكومة ووحدات القطاع العام ، وثمة اربعة اعياد يحتفل بها بون تعطيل للعمل .

- إداء الواجب الوظيفى وفقاً لتحديد القانون :

هذا الواجب الوظيفى هو اول ما تناولوه للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المنظم لنظام العاملين المدنيين بالدولة فى المادة ٧٦ منه حيث نصت على " ٠٠ ان يؤدي العمل المنوط به بنفسه بنية وبأمانه وان يخصص وقت العمل الرسمى لإداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين فى غير اوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين اذا اقتضت مصلحة العمل ذلك

(١) الوسيط فى القانون الإدارى - الجزء الأول - للدكتور / مصطفى ابو زيد فهمى طيه

(٢) مبادئ أحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاات الحديثة - للدكتور / محمد فؤاد مهد طبعه ٩١

ولو نظرنا الى هذه المادة لوجدنا انها تشتمل على عدة عناصر متعاقبة وهى :-

١ - يجب على العامل ان يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وامانة وليس له ان يوكل غيره فى ذلك إلا فى الحدود التى يسمح بها القانون . (الأمانة او التفويض) .

٢ - الأصل فى العامل ان يخصص وقت العمل للرسمى لإداء واجبات وظيفته وان هذا لا يعنى ان وقت العامل ملكه يستقله كما يشاء ، بل انه يحظر عليه ان يؤدي للغير أعمالاً بمرتب او مكافأة ولو كان ذلك فى غير لوقات العمل الرسمية إلا اذا سمح القانون ذلك صراحة .

التطبيق على البند السابق :

ان الواقع العلمى يؤكد تعطل هذا النص والدليل على ذلك ان هناك الكثير من المكاتب الاستشارية يديرها مهندسون بالإدارة المحلية ، وذلك لانجاز اعمال ترخيص البناء وترخيص المحلات ، فتجد مثلاً احد السادة مهندسى حى من احياء الاسكندرية استطاع الحصول على اجازة بدون مرتب وانشأ مكتباً هندسياً كبيراً فى شارع الجلاء بالاسكندرية واستطاع ان يجمع لديه غالبية من مهندسى الحى للعمل لديه ٠٠ (يوليو من يتقدم من المواطنين للحصول على ترخيص لبناء عقار دون ان يكون قد مر على هذا المكتب ونفع الآلاف بل والآلاف من الجنيهات بحجة تجهيز هذا الملف وان كنا نرى انها رشوة مستترة تحت مسمى اعمال حرة) . ثم انتهت الاجازة الممنوحة للمهندس المذكور وعاد الى عمله وعمل متديراً عاماً للإدارات الهندسية فى ذات الحى وبقى المكتب .

مفتوحاً يعمل بكامل طاقته بل وكثير مما كان ويتشاطر لوسع ، والجميع يتوود اليه ويذهب لمكتبه الهندسى بسبب ويدون سبب حتى لا تتعطل مصالحهم .

وهناك بعض آخر من المهندسين يعملون بعد مواعيد العمل الرسمية فى مكاتب هندسية كبيرة ، وعندما تعرض عليهم اعمال فى مقل علمهم بحكم وظائفهم ينصحون اصحاب الشأن بالتوجه الى هذه المكاتب ، وهناك تتم المعاملات التى تعتبرها من قبيل الرشوة المستترة ايضاً ، هذا فى نطاق العمل الهندسى .

ناهيك عن كثير من المجالات الأخرى . فمثلاً : تجد بعض من الموظفين يعملون لدى مكاتب للمحامين ومكاتب هندسية ومكاتب للضرائب ، وكلما حضر مواطن أو صاحب شأن لإنجاز مصلحة من المصالح ، وضعت أمامه كافة العراقيل والسدود ، ثم يلتقطه هذا الموظف واصفاً له هذا المكتب أو ذاك مدعياً أن هذا المكتب هو القادر على إنجاز مصلحته - أى يعملون سماسرة لتلك المكاتب - ويألفها من حلقة مغلقة يذهب المواطن ويدفع الآلاف لهذه المكاتب بحجة تجهيز واعداد أوراق وكراميات للموظفين لانتهاء مصالحهم ، ويدفع المواطن صاغراً وهو لا حول له ولا قوة حيث أنه يكون أمام أحد امرين إما دفع المبالغ لانتهاء مصلحته أو وضع العراقيل والسدود واختلاق للمشكلات وفى النهاية لا تنتهى مصلحته .

وناهيك أيضاً عن ما يرضعه بعض من الموظفين أصحاب النفوس الضعيفة فى الإدارات القانونية بالإدارة المحلية ، من عقبات قانونية حيث أن الكثير منهم يمارس أعمال المحامات سواء بترخيص (أى مقيد لدى نقابة المحامين خلسة من جهة عمله ومن النقابة ذاتها) أو بدون ترخيص بالقيد ، ويتلقفون أصحاب الحاجات ويوهمونهم بقدرتهم على إنجاز مصالحهم ورفع الدعاوى ضد الإدارة للحصول على أحكام لصالحهم . وينساق هؤلاء المواطنون خلف هؤلاء الذين لا وازع من الضمير لديهم ، ويحصلون منهم على مبالغ كبيرة ، وبالحظ !! لما أن تلتى هذه الأعمال ثمارها فى خلسة من القضاء ولما أن يوكل العمل لزميل آخر من العاملين فى المحاماة .

هذا هو تعليقنا على هذه الفقرة السابقة حيث يتحایل عليها البعض سواء بصفة رسمية أى بالحصول على إذن من بعض الرؤساء بمباشرة عمل فى غير مواعيد العمل الرسمية ، وبألفها من ثغرة فتحت الباب أمام جميع الطرق الغريبة مشروعة ، وهذه الظاهرة نتكرنا بظاهرة الدروس الخصوصية التى يلجأ إليها كثير من المدرسين بحجة وبدون حجة وأصبحت هذه الظاهرة رغم مخالفتها للقانون إلتافاً

أصبحت تشكل عرفاً تعارف عليه الجميع ، والويل كل الويل للتلميذ سواء فى المراحل الأولى من التعليم أو للطالب فى المرحلة الثانوية مالم يحصل على الدرس الخصوصية من مدرس المادة فى الفصل ، قد يترك ويهمل فى الحصة وإذا سأل سؤالا لا يجد من يجيب عليه ، فى حين من يحصل على الدرس الخصوصية ربما قد نتاح له الفرصة لمعرفة الامتحانات ويكون هو المتقدم فى الفصل .

واننا نرجع للسبب فى ذلك الى أحد العنصرين التاليين أو كلاهما معاً :

الأول : وهو صعب الأجور والمرتببات التى يحصر عليها الموظف فى معادل متطلبات الحياة التى أصبحت قاسية جداً على الجميع ، حيث انه معلوم لدينا ان المرتب الذى يتقاضاه الموظف الذى يعمل فى الإدارة المحلية هو ادنى مرتب يتقاضاه موظف فى الدولة مقارنة بغيره فى قطاعات أخرى . فمثلاً نجد ان مرتب موظف مؤهل عال معين حديثاً فى الإدارة المحلية لا يتجاوز ١٥٠ (مائة وخمسون جنيه) . هل هذا المرتب يكفى شاب فى بداية حياته وفى مستقبل العمر يرغب فى تكوين أسرة وغير ذلك من مطالب الحياة الكريمة من مأكّل وملبس ومسكن ومواصلات وخلافه من أمور الحياة الضرورية ، ليس بعزله فيما لو اتجه الى عمل آخر فى غير لوقات العمل الرسمية ؟.

ولكن مانوع هذا العمل ولين يكون ؟ لا يهمه ذلك بل كل همه هو الحصول على عمل آخر يستطيع ان يسد به جزء من متطلبات الحياة القاسية^(١).

الثانى : وهو عدم وجود ضمير - هذا بالمفهوم العام - حيث ان هناك فئة من كبار الموظفين فى اعلى المناصب ودخلهم الوظيفى معقول ورغم ذلك تجدهم يتجهون الى ذلك الاسلوب ، حيث انه يرى ان الفرصة سانحة له ولما به لتكوين ثروات من وراء هذا العمل الوظيفى ، فيقول لنفسه هل من مزيد . ونحن نرى ان ذلك اسلوب غير حضارى ، وان العلاج لا يأتى بقوانين تسن ولوائح تنشر دون علاج لأصل المشكلة . حيث ان هناك اناس متخصصون فى كيفية انتهاك القانون وفتح ثغرات فيه ، حيث ان شغلهم الشاغل عند سن اى قانون ليس فى التفكير فى كيفية تنفيذ هذا القانون بل التفكير فى كيفية خرق ذلك القانون ويكون هذا الخرق بالقانون ذاته وذلك بالبحث عن الثغرات التى تمكنهم من الافلات من العقاب فيما لو خالف القانون للوصول للغاية التى يريدونها^(٢).

والثالث : ضرورة اعادة النظر فى هذا النص بما يتناسب والتطور السريع الذى يشهده "عالم وذلك بترك حرية العمل فى غير لوقات العمل الرسمية للموظفين شريطة الحصول على تصريح من جهة العمل ، على ان

(١) مبدأ المساواة فى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - للدكتور/ طلعت حرب محفوظ محمد - جامعة عين شمس

(٢) تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية فى علم الإدارة والقانون الإداري - للدكتور / فاروق عبد البر السيد - جامعة القاهرة.

لا يكون للعمل الآخر علاقة بعمل الموظف الاصلى ، فمثلاً يباح للموظف فتح محل تجارى او مكتبة للكتب او ممارسة قيادة سيارات الاجرة او العمل لدى الغير فى مجال بعيد كل البعد عن عمله الاصلى - من هنا نحسن من دخل الموظف ويكون عمله الآخر تحت الرقابة والملاحظة وظاهر وليس فى الخفاء كما هو الآن .

٣ - يجب أيضاً على الموظف ان يقيم فى الجهة التى بها مقر وظيفته ، وللإدارة ان تنقل الموظف من مكان الى مكان ، دون ان يكون له ان يتمسك بمكان معين . وقد منع مجلس الدولة - حينما كان اختصاصه محدداً على سبيل الحصر - من النظر فى النقل المكنى ، وكان هذا النقل من سلطات الإدارة المطلقة ولا ضمان للموظف فى هذا الشأن .

كما ان من حق الإدارة نقل الموظف او العامل من وحدة الى اخرى من الوحدات التى تخضع لإحكام هذا القانون ، كما يجوز نقله الى الهيئات العامة والاجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة . وكذلك وحدات القطاع العام والعكس وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى الترقية بالاهتمية او كان النقل بناء على طلبه .

وقد حدد القانون بأنه يجب الا يكون من وظيفة الى اخرى ادنى من التى نقل منها للعامل ، كما يجب ان يكون النقل صادر بقرار من السلطة المختصة . حيث ان خلاف ذلك يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة وقد شجبها القضاء الإدارى قبل ان ينص عليها القانون^(١).

ولنا تعليق على البند السابق أيضاً :

ونرى انه لا غبار على نقل العامل او الموظف من مكان الى آخر ومن وظيفة الى اخرى تتناسب مع اعمال وظيفته الاولى ولكن بشرط موافقة العامل ذاته على ذلك للنقل سواء صراحة او ضمناً مع الأخذ فى الاعتبار صرف بدل مادى لهذا النقل حتى لا يكون هذا النقل يحمل فى طياته جزاء تأديبياً مقنعاً ، وما اكثرت من هذه الجزاءات التى يصدر بها قرار ظاهره (حسن سير العمل ، ولصالح العمل ، وتنظيماً للعمل) ٠٠ الفخ من مسميات قانونية يغطى بها الدافع الرئيسى للنقل .

(١) الرجز فى القانون الإدارى للدكتور / سليمان محمد الطماوي طبعة ١٩٩٢ ص ٤٦٤ وما بعدها دار الفكر العربى.

فيذا ماكان بموافقة العامل فلا غبار ولا مشكلة وكذلك فيما لو كان لقاء عائد مادی مجزى فلا غبار ايضاً ، اما اذا كان الغرض منه هو التتكيل بالعامل وحرمانه من بعض حوافز الوظيفة التي يشغلها الى وظيفة اخرى نقل اليها ليس فيها حوافز ، فهذا مالا نرضاه، إلا اذا كان في صورة صريحة للجزاء ، وهنا نكون امام قرار صريح مسبب يستطيع العامل الطعن عليه للحصول على حقه عن طريق القضاء .

المطلب الأول

مايجب على الموظف من واجبات في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
اوجب القانون للمشار اليه عدة واجبات والقاما على العاملين الخاضعين لاحكامه منها :

- أ - واجب الطاعة .
 - ب - واجب عدم افشاء الاسرار .
 - ج - مراعاة الاحكام المالية المعمول بها .
 - د - الامتناع عن فتيان اعمال تضعه موضع الشبهات .
- وسوف نلقى شيء من الضوء على تلك الواجبات فيما يلي :-

الفرع الأول

اولاً : واجب الطاعة .

١ - مفهوم الطاعة التي يقصدها القانون :

المقصود بواجب الطاعة هنا والذي يفرضه قانون العاملين المشار اليه على الخاضعين لإحكامه ، هي طاعة خاصة وليست اطاعة اوامر عسكرية ، حيث ان الطاعة في العرف العسكري هي طاعة لا مجال فيها للمعارضة بل المعارضة قد تكون بعد تنفيذ الاوامر بكل دقة وامانة حيث ان طبيعة الحياة العسكرية تختلف عن طبيعة الحياة المدنية وقد يكون في اصدار الامر من القائد العسكري لجنوده رغم اعتقادهم بانه خاطيء قد يكون فيه حياة للفريق كاملاً . فالطاعة التي حددها القانون هنا هي طاعة مدنية لمتطلبات للعمل الوظيفي .

الموظفون في الإدارة المحلية او في الجهاز الحكومي بصفة عامة يشغلون ملاماً وظيفياً إدارياً ، وبمقتضاه يخضع للموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة وهو مايعرف بالسلطة الرئاسية .

وهذا ما جاءت به المادة ٧٦ في فقرتها الثامنة من قانون العاملين المدنيين بالدولة والتي نصت على:

" ٠٠٠ ان ينفذ ما يصدر اليه من اوامر بدقة وامانة ، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها " .

ولكن ما مدى هذه الطاعة ؟ .

اجاب عن ذلك السؤال مجلس الدولة المصري حيث قرر ان الطاعة الواجبة على المرعوس قبل رئيسه لا تمنعه من ابداء رأيه " مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجب علاقته برئيسه من التزام حدود الآداب واللياقة وحسن السلوك ، اذ الصراحة في ابداء الرأي بما فيه واجب المصلحة العامة مطلوب حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلاقيف المصانعة والرياء .

ولا جناح عليه ان يختلف مع رئيسه في وجهات النظر ، اذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي ، ولما ليس له ان يخالف ما استقر عليه رأى الرئيس نهائياً او يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه اذ أصبحت الطاعة واجبة بعد ان خرجت المسألة عن البحث الى دور التنفيذ " .

٢ - مدى إطاعة أوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح

اختلفت آراء الفقهاء في ذلك الصدد الى عدة آراء لعل منها :-

١ - ذهب فريق من الفقهاء الى ان المرعوس ملزم بكل مواطن باحترام القانون ومراعاة احكامه ، فإذا ما لم يأتين عمل غير مشروع كان في حل من تنفيذ احكامه - اى هذا الامر - .

٢ - ذهب فريق آخر من الفقهاء وهو على عكس الرأى السابق ، اى على المرعوس طاعة اوامر الرئيس حتى ولو كانت مخالفة للقوانين واللوائح وذلك بدعوى ان شريعة الموظف هى للطاعة ، ولو سمحنا له - اى الموظف - بمناقشة الاوامر الصادرة اليه لإختل نظم الإدارة .

٣ - ذهب فريق ثالث وهو اقرب الى الصواب في اعتقادنا ونحن نؤيده ، حيث ذهب الى انه يجب للنظر الى نوع العمل الذى يشغله الموظف . ودرجة عدم مشروعية الامر المطلوب تنفيذه : فالطاعة المطلوبة من الجندي في الحياة العسكرية اكبر واشد مما يتطلب من موظف مدنى .

ولو ان الاصل هو وجوب احترام لوامر الرئيس - حتى ولو كانت مخالفة للقانون - فيجب الا يصل الامر بالمرعوس الى حد ارتكاب جريمة يطلب منه اقترافها .

ونؤكد هذا للرأى للمادة ٦٣ من قانون العقوبات ، اذ قيدت رفع المسؤولية الجنائية عما يرتكبه الموظف من جرائم تنفيذاً لأمر صدر اليه الى التثبت والتحري وانه كان يعتقد مشروعته وإن اعتقاده كان مبنياً على اسباب معقولة .

وذهب الى هذا للمعنى ايضاً نص للمادة ١٦٧ من القانون المدني التى تنص على ان " للموظف العام لا يكون مسئولاً عن عمله الذى اضر بالغير اذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الامر واجبة عليه او كان يعتقد انها واجبة ، واثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذى وقع منه ، وكان اعتقاده مبنياً على اسباب معقولة وانه راعى فى عمله جانب الحيلة .

هذا يتعلق بالمسؤولية الجنائية وكذلك المسؤولية المدنية عند تنفيذ المرعوس لأمر الرئيس المخالف للقانون .

اما فيما يتعلق بالاعفاء من المسؤولية التأديبية - الإدارية - فإن المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام للعاملين المدنيين بالدولة، تنص على انه " لا يعفى العامل من الجزاء استناداً الى امر صادر اليه من رئيسه إلا اذا ثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابية الى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده " فالاعفاء هنا مشروط بهما :

١ - الامر الكتابى من جانب الرئيس .

٢ - التنبيه الكتابى عن المخالفة من جانب المرعوس .

ثانياً : واجب عدم افشاء الاسرار

الموظف بحكم عمله فى الإدارة قد تقع تحت يده اثناء عمله اسرار كثيرة ذات اهمية بالنسبة لجهة عمله ، وهذه الاسرار ماكان يمكن الاطلاع عليها لو من المتيسر الحصول عليها لو لم يكن منصبه هذا وموقعه الوظيفى الذى يشغله .

وقد نصت على ذلك المادة ٧٧ من قانون العاملين بالدولة وحظرت على العامل ما يلى :-

١ - ان يفشى الامور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها او بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو وبعد ترك الخدمة . وجاء ذلك فى الفقرة (٨) من المادة السابقة .

٢ - ان يفضى بأى تصريح او بيان عن اعمال وظيفته عن طريق الصحف او غير ذلك من طريق النشر إلا اذا كان مصرحاً بذلك كتابة من الرئيس المختص (فقرة ٧) .

٣ - ان يحتفظ لنفسه بأصل لية ورقة من الاوراق الرسمية او ينزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً (فقرة ٩) .

٤ - ان يخالف اجراءات الامن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة وهو ما لورده الفقرة (١٠) والاخلال بهذا الواجب يؤدى الى مسؤولية الموظف الجنائية وقد يؤدى الى مسؤولية الموظف والإدارة معاً من الناحية المدنية وقد يكون للقرار الإدارى الصادر على اساسه غير مشروع^(١) ونرى ان هذا ولجب على الموظف والالتزام قانونى ايضاً ، حيث ان اثناء اسرار الجهة التى يعمل بها الموظف قد يؤدى الى الاضرار الجسيم بهذه الجهة ، وهنا نرى انه لا فرق بين الانشاء بحسن نية او عكس ذلك ، حيث ان القانون موى بين الحالتين . وصور اثناء الاسرار كثيرة منها على سبيل المثال : نتائج اجتماعات او خطة موضوعة لمشروع معين او قرار صادر مثلاً بالإزالة لعقار فى دور الانشاء مما يجعل اصحاب الشأن يسارعون بشغل هذا العقار حتى اذا ما صبح هذا القرار جاهزاً للتنفيذ تعذر التنفيذ . وهذا النص قد جاء فى محله حيث ان المسؤولية هنا فى اثناء الاسرار يجب ان تقابل بالجزاء الإدارى الرادع لاذ لم يكن هذا يشكل مسؤولية جنائية ، فهنا يجب اعمال قانون العقوبات وبما اشتمل من عقوبات جنائية قد تكون رادعة .

ثالثاً : مراعاة الاحكام المالية المعمول بها

نصت المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين المشار اليه فى فقراتها الست الاولى على هذا الواجب حيث نصت على مايلى : يحظر على العامل:-

(١) الباب الخامس من قانون العقوبات "تجاوز الموظفين حدود وظائفهم في أداء الواجبات المتعلقة بها - المواد ١٢٠ وما بعدها.

١ - مخالفة للقواعد والاحكام المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها ، والتعليمات والنشرات المنظمة لتنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين التى تصدر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة او الامتاع عن تنفيذها .

٢ - مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة^(١) .

٣ - مخالفة للوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة للقواعد المالية .

٤ - الاهمال او التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى او الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات او المماس بمصلحة من مصالحها المالية ، او يكون من شأنه ان يودى الى ذلك بصفة مباشرة .

٥ - عدم الرد على مناقصات الجهاز المركزى للمحاسبات او مكاتباته بصفة عامة وتأخير الرد عليها . ويعتبر فى حكم عدم الرد ان يجيب العامل اجابة الغرض منها المماثلة والتسويق .

٦ - عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها او بما يطلبه من اوراق او وثائق او غيرها مما يكون له الحق فى فحصها او مراجعتها او الاطلاع عليها بمقتضى قانون لشئاته .

وهذا النص هو بمثابة رقابة صارمة على النواحي المالية التى تقوم بها الإدارة ، وقد يخطأ الموظف ويحاول اخفاء خطأه إلا ان هذا النص جاء حائلاً كون اخفاء هذه الاخطاء متى كانت هناك رقابة من الجهاز المركزى للمحاسبات . هذا مع ان للقانون قد جعل للتحقيق فى المسائل المالية بالذات من اختصاص النيابة الإدارية دون غيرها وذلك بخصوص الفقرات ٢،٤ السابق الاشارة اليهما .

رابعاً : الامتاع عن اتيان اعمال تضعه موضع الشبهات

الشخص المعنوى العام لا يستطيع ان يقوم بالواجبات او يودى ماعليه من التزامات إلا من خلال للموظفين العموميين الذين يمثلونه . ومن ثم فالموظف هو ممثل للشخص العام ويتمتع بقدر كبير من السلطة بهدف

(١) التجربة التأسيسية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - دراسة مقارنة - للدكتور / محمد مختار محمد عثمان جامعة عين شمس.

تمكينه من تحقيق المصلحة العامة ويجب على الموظف ان لا يستعمل هذه السلطة بقصد تحقيق مصلحة خاصة وخصوصاً بقصد الاتراء على حساب مصلحة العمل .

ولهذا عاقب القضاة على الرشوة في جميع صورها . ولكي ينأى المشرع بالموظف عن مواطن التنبه حرم عليه بعض الامور التي تعرضه لهذه المحظورات ، ولو بحسن نية ، وذلك في الفقرات من ٩ الى ١٥ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة المشار اليه ، وتشتمل على الآتي :-

فقرة ٩ : ان يحتفظ لنفسه بأصل اية ورقة من الاوراق الرسمية او ينزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ، ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً .

فقرة ١٠ : ان يخالف اجراءات الامن للخاص والعلم التي يصدر بها قرار من السلطة المختصة .

فقرة ١١ : ان يجمع بين وظيفته وبين اى عمل آخر - يؤديه بالذات او بالواسطة - اذا كان من

شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة او كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الاخلال باحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين اى شخص إلا فى وظيفة واحدة .

فقرة ١٢ : ان يؤدي اصلاً للغير بأجر او مكافأة - ولو فى غير اوقات للعمل الرسمية - إلا بإذن من السلطة المختصة .

فقرة ١٣ : ان يشرب الخمر او ان يلعب القمار فى الاندية او المحال العامة .

فقرة ١٤ : يوحظر على العامل بالذات او بالواسطة :

أ - قبول اى هدايا او مكافأة او عمولة او قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

ب - ان يجمع نقوداً لأى فرد او لأية هيئة او ان يوزع منشورات او يجمع امضاءات لاغراض غير مشروعة .

ج - ان يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون انن الجهة
التي تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة احكام القانون رقم ٣٥ لسنة
١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية .

د - ان يشترى عقارات او منقولات مما تطرحه السلطات القضائية او
الإدارية للبيع اذا كان ذلك يتصل باعمال وظيفته .

هـ - ان يزاول اى اعمال تجارية ، وبوجه خاص ان يكون له اى
مصلحة فى اعمال او مقاولات او مناقصات تتصل باعمال وظيفته .

و - ان يشترك فى تأسيس الشركات او يقبل عضوية مجالس إدارتها
او اى عمل فيها إلا اذا كان مندوباً عن الحكومة او الهيئات او وحدات الحكم
المحلى او شركات للقطاع العام .

ز - ان يستأجر اراضى او عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التي
يؤدى فيها اعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .

ش - ان يضارب فى البورصات .

ووفقاً لحكم المادة السابقة وماتضمنته من فقرات فإن العامل اذا اتى
بعمل يتنافى مع مقتضيات الوظيفة فإنه يحاكم تأديبياً ولا يحول ذلك دون
محاكمته وفقاً لقانون العقوبات جنائياً .

ونرى تعليقاً على ماسبق : وهو ان جميع هذه الاعمال التي حظرها
المادة السابقة بفقراتها المتعددة لا تلقى قبولاً من الموظفين على اختلاف
الفئات ، حيث يقوم البعض منهم بجميع هذه الاعمال المحظورة فى صور
كثيرة ومتنوعة . فمنهم من يمارس الاعمال التجارية او المضاربة فى
البورصات او شراء عقارات مما تطرحه جهة الإدارة ولكن بمسميات مختلفة
ويكون هؤلاء من خلفهم ، اى تحايل على القانون .

والأمثلة على ذلك كثيرة ومتعددة وسبق سياقها فى فقرات سابقة .

ونرى ضرورة اعادة النظر فى هذا النص وماتضمنه من فقرات وذلك
حتى يتمشى مع متغيرات الظروف الحالية وماتقرضه قوانين ولوائح
للخصخصة (اى جعل بعض الانشطة فى صورة قطاع خاص) . كما ان
الظروف الاقتصادية الحالية جعلت ما يتقاضاه الموظف من راتب هو اقل من
القليل ، وهو من اهم الاسباب التي تؤدى ببعض الموظفين الى الاستغلال
الوظيفى وما يجنيه من وراء ذلك من اموال، وكذلك اللجوء الى اعمال

لأخرى بجوار الوظيفة الرئيسية ، وذلك لمواجهة متطلبات الحياة . وإن كنا لا نشجع على ذلك بل يجب كما سبق القول إعادة النظر في عدة أمور منها :-

١ - إعادة النظر في ما يتقاضاه الموظف من راتب ورفع حده الأدنى بما يضمن حياة كريمة لهم وفقاً لمتطلبات الحياة الفعلية من مسكن ومأكل وملبس وصحة وتعليم ٥٠ الخ ، وتحديد الأجور وفقاً لشرائح تنمى مع ذلك^(١) .

٢ - تعديل بعض مواد قانون العاملين بالدولة بما يسمح بمباشرة أعمال أخرى لمن يرغب من العاملين ، وإطلاق الحرية في ذلك تجنباً لمخالفة القانون ، مع وضع الدراسة اللازمة والتي تضمن عدم طغيان إحدى هذه الأعمال على العمل الأساسى ، وذلك لوضع حد لمخالفة القانون والتحصيل عليه بكافة الصور^(٢) .

٣ - خلق فرص عمل إضافية في بعض الإدارات بما يتناسب مع مآثر هذه الإدارات من خدمات وذلك لخلق حوافز مالية لبعض الموظفين الذين يبشرون هذا العمل بما يزيد من دخلهم .

٤ - العمل على رفع مستوى الموظف بجميع الأشكال سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة وذلك بتقديم العون للمادى سواء في صورة اعانات أو في صورة قروض طويلة الأجل تتناسب ودخل الموظف المحدود وخصوصاً لمن يعمل منهم أسرة كبيرة .

المطلب الثالث

الإسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً

جاء الإسلام منذ ١٤ قرن من الزمان وحرم على الإنسان استغلال أخيه الإنسان وحرم استغلال النفوذ وحرم الرشوة ووعد الراسى والمرتبى كلاهما في النار .

كما أن أيضاً جميع الشرائع السماوية قد حرمت استغلال النفوذ في أي صورة من الصور كانت .

(١) القيادة الإدارية في العصر الحديث - دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة - للدكتور / مصطفى صبحي السيد طبعة ١٩٨٠ .

(٢) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة - للدكتور / محمد أنس قاسم جعفر - جامعة عين شمس .

وقد تعددت هذه الصور ، فمنها ما هو واضح لا يجد تبريراً او دفاعاً عند صاحبه .

ومنما ما هو أقل وضوحاً ويجد لدى صاحبه بعض التبريرات او الدفاع. وبإسقاط صور استغلال النفوذ هي قبول الرؤساء للهدايا التي تقدم اليهم ويدعى لها مجرد هدية قدمت اليه وإن من حقه قبول الهدية ، ويطلون ذلك بان النبي صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية مستنداً في ذلك على ما روى عن السيدة عائشة رضي الله عنها عن النبي صلى الله عليه وسلم حيث قالت : " كان النبي صلى الله عليه وسلم يقبل للهدية ويثيب عليها " (١) .

والرد على هؤلاء نقول لهم ان ذلك ليس مبرراً على استغلال النفوذ حيث انه لو لم يكن هذا الموظف في ذلك المكان الوظيفي لما كانت قدمت اليه هذه الهدية لو العطية ، ومن ثم فإن جميع صور استغلال النفوذ واشكاله مرفوضة ويرفضها الإسلام ويحرمها حتى في هذه الصورة التي تجد لدى بعض المستغلين شيئاً من التبرير والدفاع ، وليس اقل على ذلك ما روى عن ابي حميد الساعدي - رضي الله عنه - قال : " استعمل النبي - صلى الله عليه وسلم - رجلاً من الازد يقال له ابن اللثينة على صدقات بني سليم ، فلما قدم قال : هذا لكم وهذا اهدي الى ، فقام للرسول صلى الله عليه وسلم على المنبر فحمد الله وأثنى عليه وقال : " ما بال عامل ابعثه فيقول هذا لكم وهذا الي ، فلاقعد في بيت ابيه او في بيت امه حتى ينظر ايهدي اليه ام لا ؟ والسؤال نفس محمد بيده لا ينال احكم منها شيئاً إلا جاء يوم القيامة يحمله على عنقه : بعير له رغاء (الرغاء صوت الابل) او بقرة لها خوار (الخوار صوت البقرة) او شاة تيعر (اليعار صوت الغنم) ، ثم رفع يديه حتى رأينا عفرتي لبطه ثم قال : اللهم هل بلغت اللهم هل بلغت (٢) العفرة لليباض يخالطه لون يكون للتراب) .

فالحاكم في الاسلام يحرم عليه ان يأخذ الهدايا التي ماكان يمكن ان تقدم اليه لو لم يكن حاكماً وعلى حد تعبير الامام الغزالي ، فإن الوالي والقاضي ومن في حكمهما ، ينبغي ان يقدر نفسه في بيت امه وابيه . " فما كان يعطى بعد العزل وهو في بيت امه يجوز له ان يأخذه في ولايته ، وما يعلم انه

(١) رواه البخاري وأحمد وأبو داود والترمذي.

(٢) رواه البخاري ومسلم وأبو داود.

يعطاه لولايته محرم اخذه ، وما اشكل عليه من هدايا اصدقائه ، انهم هل كانوا يعطونه لو كان معزولاً ، فهو شبهة فليتجنبه .

فالقاعدة انن : ان الانسان يقبل مايهدي اليه لشخصه ، ويرفض مايهدي اليه لمنصبه ولما حديث السيدة عائشة فلا يجوز الاحتجاج به هنا ، فقد قالت رضى الله عنها :

" كان النبي صلى الله عليه وسلم يقبل الهدية ويثيب عليها " فهو عليه الصلاة والسلام - ماكان يكتفى بقبول الهدية ، بل كان يثيب صاحبها عليها : بهدية تماثلها فى القيمة لو تفوقها .

اما الحاكم - لو الرئيس لو للوزير - الذى يتم له هذا الغنم المجانى ، فياخذ الهدية ولا يكافئها صاحبها من ماله ، فإنه يأخذ رشوة ، لانه سوف يثيب صاحبها مالاً من اموال الدولة ، لو منصب من مناصبها - لو عملاً غير مشروع يلحق الضرر بالمصلحة العامة للدولة . ولقد ادرك عمر بن عبد العزيز - خامس الخلفاء للراشدين - هذه الحقائق - فقد قدمت اليه هدية وهو خليفة ، فأبى قبولها . فقول له : ان النبي صلى الله عليه وسلم قد قبل الهدية ، فكان جوابه حاسماً وسريعاً .

وقال " ان كان ذلك له هدية ، فهو لنا رشوة " فهو فى زهده وقسوته على نفسه - ماكان يملك مالاً يستطيع معه ان يثيب على الهدايا للتمينة التى يمكن ان تكون اعلى بكثير من تلك التى تقدم فى زمن الرسول صلى الله عليه وسلم بحكم تطور الزمان والمكان .

فإذا اخذها اضطرالى ان يكافئها صاحبها مالاً من اموال الدولة ، او منصباً من مناصبها ، لو عملاً يتم على حساب مصلحة الدولة ، فتصبح الهدية حينئذ بالمسبة له رشوة (١) .

ومن هنا اعتبر الإسلام الهدية لذات المنصب خيانة وهى لحدى الكبائر فى الإسلام حيث ان صاحب الهدية يقدم هديته الى الامير - لو الوزير - لو الحاكم وهنا الحاكم يثيبه عليها وذلك بمنصب من مناصب الدولة او مالاً من اموال الدولة ، لو خدمة غير مشروعة تلحق الضرر بمصالح الدولة .

(١) الإدارة للعلامة الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي ، والدكتور / ماجد راغب الحلو طبعة ١٩٩٧ ص ٤٧٦ دار النطويحات الجامعية.

وقد جاء فى كتاب السياسة الشرعية - للإمام احمد بن تيميه - ان
ابراهيم الحري روى فى كتاب
الهدايا عن ابن عباس - رضى الله عنهما . ان النبى صلى الله عليه
وسلم قال : " هدايا الامراء غلول "

والغلول : لفظ يتصرف الى الخيانة مطلقاً - فى اى صورة من
صورها - ويستعمل فى اغلب الاحيان للدلالة على الخيانة فى الغنائم ، اى
ماأخذه احد الغزاة من الغنائم ويختلسه لنفسه ولا يقدمه الى امين الجيش
ليقسمه بين الغزاة .

والغلول فى هذا المعنى ، هو لحد الكبائر فى الإسلام . ويقول الحق
تبارك وتعالى فى محكم آياته :

" ماكان لنبى ان يغفل ومن يغفل يأت بما غل يوم القيامة ثم توفى كل
نفس ماكسبت وهم لا

يظلمون " . فإذا قال الرسول - صلى الله عليه وسلم - بعد ذلك ان
هدايا الامراء غلول فقد اراد ان يوضح للصلة بين الهدية والمنصب .
وهذا الحاكم - ان فعل ذلك - فقد خان لمانة الحكم ، فكان عمله خيانة
لو غلولاً .

ومن ثم فإن الهدايا التى تقدم الى الحكام او الامراء او الوزراء - او ما
فى حكمهم تعد خيانة للإمانة - اى لمانة الحكم - وتعد غلولاً .

الفرع الأول

الإسلام يحرم استغلال النفوذ فى جميع صورته

جاء الإسلام بالتعاليم السمحة ومنها تحريم جميع انواع استغلال
النفوذ سواء صدر ذلك من الحاكم او من غيره من اصحاب النفوذ .
فيرى الإسلام ان استغلال النفوذ امرأ كريها يسمى الى الحكم كله -
الحاكم والمحكوم . ولقد روى عن ابى امامة الباهلى - رضى الله عنه
- ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " من شفع شفاعة لأحد ،
فأهدى له هدية عليها فقبلها ، فقد أتى باباً عظيماً من ابواب الكبائر .
والامثلة كثيرة فى حياتنا اليومية المعاصرة على جميع صور استغلال
النفوذ والسئى بأباها الإسلام ويحرمها . هناك من يستغل نفوذه فى
استخدام عمال الإدارة فى اغراضه الشخصية .

سواء باستخدمهم خدم في منزله او مستخدمين بدون اجر لديه في اعماله الاخرى الخارجية التي يمارسها بأسماء آخرين . وهناك من يقبل الشئق السكنية هدايا في العمارات الشاهقة التي تقام بالمخالفة للقانون للتراضي في تنفيذ القانون او تجاهل تنفيذه .

وهناك من يقبلون السيارات كهدايا لأولادهم لإنجاز مصالح العباد . وهناك من يقبل قيام شركات للمقاولات بالبناء لهم في اراضى يملكونها هم واقارب لهم وذلك كهدية من هذه الشركات لإنجاز الاعمال التي هي من صميم اعمالهم . وهناك أيضاً من يقبل ائاث للمكاتب والشئق كهدية لرئيس مصلحة من للمصالح لإنجاز بعض الاعمال . هذه امثلة لصور من استغلال النفوذ الذي نشاهده ونلمسه في كثير من المصالح . والمواطن مضطر لذلك حتى لا يعطل مصالحه التي يمكن ان توضع امامها كافة العراقيل في سبيل عدم انجازها وهي تقع تحت شعار " فتح مخك " وهي شعارات متعارف عليها في الاوساط المصلحية . والإسلام يرفض ذلك ، حيث قال رسول الله صلى الله عليه وسلم " كل لحم نبت من حرام فالنار اولى به " وفي حديث هند بن ابى هالة عن النبي صلى الله عليه وسلم " انه كان يقول " ابغوني حاجة من لا يستطيع ابلاغها فإنه من ابغ ذا سلطان حاجة من لا يستطيع ابلاغها ، ثبت الله قدميه على الصراط يوم تزل الاقدام " (١).

وروى عن السيدة عائشة - رضى الله عنها - ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : من كان وصلة لأخيه المسلم (شقيقاً موصلاً) الى ذى سلطان في مبلغ بره ، لو تيسير عصير ، اعانه الله على اجازة الصراط يوم القيامة عند محض الاقدام (عند زلق الاقدام) . وروى أيضاً عن زيد بن ثابت ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " لا يزال الله في حاجة العبد مادام العبد في حاجة لـخيه (٢) . ومن ثم فإن قضاء حاجة للعباد اصبح صدقة ، وانخال السرور على قلوب الناس اصبح صدقة ، فلقد روى ابو موسى ان النبي صلى الله عليه وسلم قال : " على كل مسلم صدقة (٣) . قيل : ارأيت ان لم يجد ؟ قال : يعمل ببنيه فينفع نفسه ويتصدق . قيل : ارأيت ان لم يستطع ؟ قال : يعين ذا الحاجة الملهوف . فقيل له ارأيت ان لم يستطع ؟ قال يأمر بالمعروف او للخير . قيل ارأيت ان لم يفعل ؟ فقال : يمسك عن الشر

(١) رواه الطبراني في الصغير والأوسط.

(٢) رواه الطبراني.

(٣) رواه البخاري.

فإنها صدقة. ومن هنا نرى ان استغلال النفوذ منهى عنه وإن تقديم العون بدون مقابل يعد صدقة من الصدقات واعانة الملهوف وقضاء حاجة العباد يعد من الامور التي يجازى الله عليها يوم القيامة وهي من الصدقات . ولقد روى الإمام ابن تيمية ان للصحابي الجليل عبد الله بن مسعود رضى الله عنه كان يقول : السحت ان تطلب الحاجة للرجل ، فتقضى له ، فيهدى اليك ، فتقبلها . وبهذا المعنى يعتبر قضاء حاجات الناس وطلب المقابل عليها فى صورة هدايا حرام ومنهى عنه فى الإسلام .

الفرع الثانى

الإسلام يحرم الرشوة

كما ان الإسلام قد حرم استغلال النفوذ ، حرم أيضاً الرشوة وهي الصورة الثانية من صور استغلال النفوذ وصورة من صور الاستغلال الوظيفى .

بالرشوة تقضى الحاجات عند من لا يخافون الله ولا يوم الحساب .

ويقول الحق تبارك وتعالى فى كتابه العزيز .

" ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتتلون بها الى الاحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالاثم ولانتم تعلمون " .

ومن معنى هذه الآية الكريمة نجد ان الله تبارك وتعالى قد نهى عن امرين هما :

الامر الاول : هو عدم اكل لمولانا بين بعضنا بغير حق ، اى ان لا يأكل بعضنا مال بعض بغير حق أى بالباطل .

الامر الثانى : هو عدم لقاء هذه الاموال الى الاحكام على سبيل الرشوة لأخذ مال الآخرين بغير حق اى بالظلم والتعدي ولانتم تعلمون اثم وظلم ذلك . فالمال الذى يقدمه للمحكوم الى الحاكم على سبيل الرشوة لينال به حق من حقوق الغير بأى صورة كانت هو رشوة نهى الله عز وجل عنها وتوعد الرشى والمرتشى النار يوم القيامة .

وقد نهى الشارع الحكيم عن الرشوة فى جميع صورها سواء فى صورة هدية او عمولة سواء تدفع للحاكم او لزوجته او لولاده او اقاربه ، فهى رشوة مقبحة ، او صورة مبالغ تضاف الى ارصدة الاحكام فى خارج

البلاد بالعملات المحلية أو العملات الأجنبية لو سواء كان مبلغ يحدد سلفاً لإنهاء مصلحة أو خدمة من الخدمات فهي الرشوة بعينها .

ومن هنا نجد ان هناك سؤالاً يطرح نفسه علينا لكي يتبين لنا ماإذا كانت الرشوة محرمة أم مكروهة؟

وقبل الاجابة على هذا السؤال فإننا نرى انها سواء اكانت محرمة أم مكروهة فهي لكل مال الناس بالباطل وهذا لا تقبله النفس العفيفة .

هل جعل الشارع الرشوة محرمة أم عمل مكروه ؟

- والامر للمحرم هو مانهى الشارع عنه وطلب الكف عن فعله بشكل حتمى .

- والامر المكروه هو ماطلب الشارع من المكلف للكف عن فعله بشكل غير حتمى .

ومن هنا فإن الامر للمحرم يستحق فاعله العقاب ، واما الامر المكروه لا يستحق فاعله العقوبة بل يستحق اللوم على فعله . وقد اراد الله تبارك وتعالى فى الآية السابقة ان يجعل الرشوة امرأ محرماً لذاتها مثل باقى المحرمات للقطعية الاخرى - السرقة - الزنا - الخ . ومن هنا فقد أصبحت الرشوة فى الاسلام امرأ محرماً وغير مشروع اصلاً ويصبح فاعلها أنماً يستحق عقاب الله وغضبه .

وقد لكد رسول الله صلى الله عليه وسلم ذلك فى احاديث كثيرة توضح هذا المعنى وتأكده منها :-

- فقد روى عن رسول الله صلى الله عليه وسلم : انه قال " لعنة الله على الرشاش والمرتشى " (١).

(١) ، (٢) رواه أبو داود والترمذي وابن ماجة وابن حبان والحاكم.
(٢) رواه الطبراني والبيهقي.

- وروى عنه ايضاً صلى الله عليه وسلم : " لرائشى والمرتشى ^(٢) فى النار " .

- وروى عن ابى هريرة رضى الله عنه انه قال : " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم لرائشى والمرتشى فى الحكم " وفى رواية اخرى " والرائش " اى الذى يسعى بينهما ^(٣) .

وروى عن ثوبان رضى الله عنه انه قال : " لعن رسول الله صلى الله عليه وسلم " لرائشى والمرتشى والرائش ، اى الذى يمشى بينهما " .

- وروى ايضاً عن ام سلمة (احدى امهات المؤمنين) رضى الله عنها ان رسول الله صلى الله عليه وسلم قال : " لعن الله لرائشى والمرتشى فى الحكم " .

ولو نظرنا الى هذه الاحاديث لوجدناها جميعاً تلحن وتتوعد لرائشى اى السذى يقيم الرشوة وكذلك المرتشى الذى يحصل على الرشوة وفى مواضع اخرى اخذ الوسيط - لرائش نفس العقاب - وهو عقاب فى الآخرة ، ولقد جاء لها عقاب آخر فى الدنيا حيث روى عن الصحابى للجليل عبد الله بن مسعود رضى الله عنه انه قال : " الرشوة فى الحكم كفر وهى بين الناس سحت ، فهى حرام بسحت البركة ، اى يهلكها " .

ولقد وعى للمسلمون الاول هذا جيداً بخلاف ما عليه الحال الآن ، حيث اختلطت الامور واصبحت الآن للهدايا تعطى علناً جهاراً نهاراً لكل من لديه مصلحة حتى يودى هذه للمصلحة واصبحت الرشوة تأخذ كافة الصور والاشكال بصورة علنية لم بصورة خفية .

وكم من جرائم عن الرشوة نطالعها ونقرأ عنها فى الصحف اليومية يقرأها العامة قبل الخاصة لرجال كبار وفى مناصب كبيرة سقطوا فى هذا الوحل حتى ان الرشوة اصبحت فى كل مكان وفى كل مجال يلجأ لها وبها اصحاب النفوس المريضة . ولقد روى انه عندما بعث للنبي صلى الله عليه

وسلم عبد الله بن راحة الى اليهود ليقتد مايجب عليهم من نخيلهم من خراج، جمع له اليهود بعضاً من حلى نساءهم وقالوا له : هذا لك وخفف عنا ونساهل في التقدير . فقال عبد الله بن راحة : يامعشر اليهود ، فوالله انكم لمن ابغض خلق الله الى ، ولكن ذلك لا يحملني على ان احيف (اجور) عليكم . فأما ما عرضتم على من للرشوة ، فإنها سحت ، واننا لا نأكلها .

فقالوا له : بهذا قامت السموات والارض .

هذه هي الرشوة وقد حرمها الشارع الحكيم تحريماً قاطعاً ، ولكن ماذا يكون لمن له مصلحة لا يستطيع قضاؤها بغير رشوة ؟

- الا يجوز للإنسان ان يقدم الرشوة الى بعض الحكام اذا وقع عليه ظلم لم يستطع دفعه إلا بهذه الوسيلة ؟

- الا يجوز للإنسان ان يلجأ اليها لإقتضاء حق له مهدد بالضيايع او دفع ظلم نزل به ؟

يرى البعض من السلف الصالح انه يجوز للإنسان ان يدفع الرشوة في سبيل دفع ظلم عنه او حصوله على حق له مهدد بالضيايع ودون ظلم الآخرين ، حيث يرى هؤلاء البعض ان الرأشي في مثل هذه الامور لا اثم عليه ، مادامت الوسائل الاخرى للمشروعة قد فشلت في حمايته ، وما دام انه يرفع عن نفسه ظملاً او ينال حقاً دون عدوان على حقوق الآخرين .

ولقد استند هؤلاء اصحاب هذا الرأي على ما يروى عن جماعة من أئمة التابعين حيث قالوا :

لا بأس ان يصانع الرجل نفسه وماله اذا خاف للظلم .

ولقد روى عن الرسول صلى الله عليه وسلم في شأن الملحفين (الملحيين) وهم الذين يسألون الرسول صلى الله عليه وسلم من الصدقة فيعطيههم وهم لا يستحقون واستندوا ايضاً لما روى عن عمر بن الخطاب رضي الله عنه ان للنبي صلى الله عليه وسلم قال :

" ان احذكم ليخرج بصدقته من عندي متابطها ، وانما هي له نار . فقال له عمر : يا رسول الله كيف تعطيه وقد علمت انها نار له ؟ فقال الرسول صلى الله عليه وسلم : فما اصنع يلون إلا مسألتي، ويأبى الله عز وجل لي البخل .

فإذا كان ضغط الإلحاح يجعل للرسول ان يعطى السائل مالا يستحق ، فإن ضغط الحاجة إلى دفع الظلم يجعل للمظلوم ان يعطى الحاكم مالا يستحق.

رأينا في هذا الموضوع :

ان الاحاديث السابقة عن الرسول صلى الله عليه وسلم انما ترفع الحرج عن الرسول الكريم لانه في ذلك يحكم بظاهر الامور بصفته بشر ، ويؤيد ذلك ما روى عن ام سلمة رضى الله عنها ان للرسول صلى الله عليه وسلم قال : " انما انا بشر وانكم تختصمون إلى ، ولعل بعضكم ان يكون الحن بحجته عن بعض (اى قوى وابلغ) فاقضى له على نحو ما سمع . فمن قضيت له بحق اخيه شيئاً فلا يأخذه فإنما لقطع له قطعة من النار ^(١).

ولا يمكن ان يكون معنى هذه الاحاديث هو تحليل الحرام – والعياذ بالله – فإن الحرام حرام حتى يوم القيامة ، والحلال حلال لا جدال فيه . فالحلال بين والحرام بين .

واننا نرى فى ظل الظروف الحالية وماستقرى فى بعض إدارات الدولة ومصالحها من بعض ذوى النفوس الضعيفة واصحاب الذمم الخربة الذين لا يقضون مصالح العباد إلا اذا كان هناك مقابل سواء مادى او معنوى – وتطالعنا للجرائد اليومية بالعديد من قضايا الرشوة التى يرتكبها بعض الذين اشرنا اليهم وتمتلىء ساحات المحاكم الجنائية بهم وبأعوانهم جزاء بما اقترفوه من جرم .

واننا نرى انه لا بأس إذا كان لا مفر من قضاء الحاجة إلا بتقديم مايسمى رشوة وذلك تحت القاعدة الشرعية التى تنص على " ان الضرورات

(١) ر واه الخمسة : البخاري ومسلم وابو داود والترمذي والنسائي.

تبيح المحظورات " " وان للضرورات تدر بقدرها " ومن ثم فإنه متى توافرت شروط الضرورة فإنه لا بأس طالما أنه ليس هناك سبيل لقضاء هذه المصالح إلا بذلك الأسلوب ، وان الجزاء سيكون مضاعفاً للمرئى حيث أنه سيعاقب على قبوله ما ليس له حق فيه وسيعاقب على اجبار الرأى على ارتكاب ذلك الاثم مجبراً .

المبحث الثاني

الجمع بين أكثر من وظيفة

الجمع بين أكثر من وظيفة معناه ان يباشر الموظف وظيفته والتي عين عليها بمقتضى القانون ثم يشغل وظيفة أخرى او عملاً آخر او يمتحن مهنة أخرى تدر عليه دخلاً بجانب راتبه المقرر له بمقتضى وظيفته الأولى . وقد يشغل الموظف وظيفته هذه وفقاً لقانون العاملين المدنيين بالدولة بداءة ثم يلتحق بعمل آخر بعد هذه الوظيفة . وقد يكون فى عمل من الاعمال التى تدر عليه دخلاً لا بأس به ثم يلتحق بعد ذلك بالوظيفة وفقاً لقانون العاملين بالدولة. ومن هنا يكون الجمع بين عمليتين فى وقت واحد. وقد تتاح له الفرصة لكى يشغلها فى وقت واحد .

هذه هى صور الجمع بين أكثر من وظيفة او عمل ، ولكن السؤال الذى يطرح نفسه علينا الآن هو لماذا يلجأ الموظف إلى العمل فى أكثر من وظيفة؟

قد يلجأ الموظف للعمل فى أكثر من وظيفة لعدة اسباب (سبق لنا الإشارة إليها) ومن هذه الاسباب الآتى :-

١ - ضعف الراتب الذى يتقاضاه من الوظيفة الحكومية والتي عين عليها بما لا يتناسب مع متطلبات الحياة^(١).

٢ - التعيين فى الوظيفة الحكومية فى عمل لا يتناسب مع مؤهلاته وخبراته ، مما يجعل الموظف يشبع طموحه فى عمل آخر يتناسب مع خبراته ومؤهلاته . ونرى مثلاً على ذلك شخص حاصل على ليسانس الحقوق وقد عين فى وظيفة إدارية مما يضطره إلى القيد فى نقابة المحامين والعمل محامياً بجوار عمله الإدارى الحكومى^(٢) .

٣ - ارتباط الموظف قبل التعيين فى عمل يدر عليه دخلاً لا بأس به ، وعندما يصل اليه التعيين فإنه يتمسك به كالعادة .

والاسباب كثير التى تدفع الموظف للإرتباط بأكثر من وظيفة او عمل وان كنا نرى ان للسبب الرئيسى فى هذا الموضوع هو الناحية للمادية (الاقتصادية) .

(١) بناية الوظائف العامة - الدكتور / محمد السيد محمد الدامسى - جامعة عين شمس.

(٢) سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة - الدكتور / فهمي محمد إسماعيل عزت - جامعة عين شمس.

المطلب الأول

الحقوق المالية التي يتقاضاها الموظف في ظل القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨
تتلخص الحقوق المالية والتي يتقاضاها الموظف العام في ظل القانون
المشار إليه إلى عدة عناصر ، ولأساس هذه العناصر هو الراتب الذي يتقاضاه
الموظف شهرياً ، والذي يزيد سنوياً بمعدل العلاوة الدورية التي يحصل
عليها الموظف بالشروط والاضااع التي يحددها القانون ، وهي حق يكاد
يكون ثابت ويؤدي بانتظام وبصفة دورية مع بداية كل شهر .

ويحصل الموظف إلى جانب مرتبه وعلاوته على بعض الحقوق
الأخرى المالية الغير ثابتة او المؤكدة وهي تصرف للموظف غالباً كحوافز
للإنتاج او كمقابل لبعض الاعمال الإضافية او نظراً لطبيعة العمل وما قد
يتطلبه من جهد خاص او شاق اضافة إلى المكافأة التي تمنح له عند نهاية
الخدمة، وكذلك معاش التقاعد إذا استوفى شروط للحصول عليه .

وسوف نتناول كل من : المرتب - العلاوات الدورية - العلاوات
الإضافية - المكافآت والحقوق المالية الأخرى .

الفرع الأول

أولاً : المرتب

المرتب هو عبارة عن المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً في مقابل
انقطاعه لخدمة الإدارة - ولقد جرت قولتين للتوظيف المختلفة على تسميته
باسم " المرتب " ولكن ابتداء من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ سماه المشرع
اجراً . ويحتل كل وظيفة بحسب درجتها مربوط يبدأ به من يشغلها لأول مرة
ولذلك فإن الهدف الاول من منح المرتبات للموظفين العموميين ان تضمن
للولة لهم مركزاً محترماً لا تفتأ يتيح لهم للعيش بقدر الامكان في مأمن من
الانشغال باحتياجاتهم المادية وذلك لكي يستطيعون ان يكرسوا جهدهم كلية
لخدمتها .

وان الاصل في المرتب هو مقابل العمل ، وقد ايدت المحكمة الإدارية
العليا في مصر ذلك ورئبت عليه نتائجها وان الاصل ان يمنح الموظف عند
التعيين بداية مربوط الدرجة المقررة للتوظيف ، وقد تضمن قانون العاملين
المدنيين بالدولة جدول مرافق له لتحديد بداية مربوط كل درجة ، وقد يمنح
لبعض مرتبات اكثر وفقاً لقواعد معينة تضمنها القانون . ولقد نصت
المادة ٢٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على ان " يستحق العامل اجره

اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل ، مالم يكن مستقبلي بالقول المسلحة فيستحق
اجره من تاريخ تعيينه " .

واستثناء من قاعدة الاجر مقابل العمل وان الموظف لا يستحق مرتبه
في فترات انقطاعه عن العمل بدون اذن وخلال مدة اعارته للعمل لدى جهات
اخرى .

وان تعرضه لقوة القاهرة تمنعه عن اداء عمله لا يحرمه من مرتبه
خلالها ، كما لو اعتقل الموظف مثلاً.

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " لما كان
اعتقال الموظف يعتبر من الاعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في
مجال منعه من الحضور إلى مقر عمله . فتبقى العلاقة الوظيفية قائمة في
حالة الاعتقال طالما لم تسند إلى الموظف تهمة او يحكم بإدانته او يصدر
بشأنه قرار خاص ، وانه ترتباً على استمرار العلاقة الوظيفية قائمة ومتصلة
فإن الموظف يستحق مرتبه عن فترة الاعتقال بإعتباره مرتباً وليس تعويضاً
كما يكون له الحق في الترقية بالانتمية إذا حل عليها الدور " (١) .

والكلام عن المرتب كثير حيث حماه المشرع بحماية خاصة سواء في
الحجز عليه لو يمنحه سواء في بداية الربط او اقصى للربط ٠٠ إلخ .

الفرع الثاني

العلاوات والمكافآت والحوافز

انواع العلاوات التي يحصل عليها الموظف :

١ - العلاوات : وهي أنواع :

أ - علاوات دورية .

ب - علاوات تشجيعية .

ج - علاوات إضافية .

العلاوات التي تمنح للموظف أثناء خدمته عدة انواع منها : علاوات
دورية - وتمنح بصفة دورية

واخرى تشجيعية - تمنح للموظف تشجيعاً له على عمل معين
وبشروط، واخرى إضافية .

وسوف نتناول كل منها بشيء من الإيجاز .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧٣/٤/١ تـجـ رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤ قـ.

١ - العلاوة الدورية :

وتمنح هذه العلاوة للموظف بصفة دورية سنوية لمساعدته على مواجهة الزيادة في تكاليف الحياة، وهي تهدف إلى زيادة المرتب بصورة تدريجية دورية . وهي محددة بجدول مرافق لقانون العاملين المدنيين بالدولة ، وتحدد حسب كل فئة بحيث لا يجاوز الاجر المقرر لدرجة الوظيفة .

وتستحق هذه العلاوة في اول السنة المالية التالية لانقضاء سنة من تاريخ التعيين او تاريخ استحقاق العلاوة بالنسبة إلى كل فئة . ولا تغير الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية . ويصدر بمنح العلاوة قرار من السلطة المختصة ، وقد نصت المادة ١٤ من القانون على ذلك .

والاصل الا يحرم الموظف من العلاوة لو جزء منها إلا بحكم تأديبي لو إذا قدم عنه تقرير سنوى واحد بتقدير ضعيف .

ولقد كانت للقوانين السابقة تجيز حرمان العامل من كامل علاوته الدورية . ولكن لإعتبارات انسانية قائمة على حماية الاسرة . دفعت المشرع إلى حماية نصف العلاوة للعامل ولاسرتة .

وبالرغم من ان المشرع قد باعد بين بداية مربوط كل درجة وظيفية ونهايتها ، بحيث يحتاج الموظف إلى سنوات طويلة في الخدمة قبل ان يصل إلى نهاية المربوط إلا انه خوفاً من تجمد مرتبات بعض الموظفين عند هذا الحد ، قرر بالتعديل الوارد في القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ في المادة ٤١ مكرر منه انه " إذا امضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاق علاوة دورية لوصول اجره إلى الحد المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها يمنح علاوة اضافية بفئة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة . وذلك في اول يوليو التالي لمضى المدة المذكورة بشرط الا يجاوز اجره بهذه العلاوة الربط المالي الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الاعلى مباشرة " .

وتطبق هذه المادة على شاغلي الدرجة العالية التي تطوها الدرجة الممتازة ذات الربط المالي الثابت ، فيمنحون علاوة عند مرور ثلاث سنوات دون استحقاقهم لاية علاوة دورية بشرط عدم زيادة مرتباتهم نتيجة لمنح هذه العلاوة على مرتب الدرجة الاعلى .

وحيث ان العلاوة الدورية حق من حقوق الموظف العام ، فإنه لا يجوز حرمانه منها اونأجيلها إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون ذلك ، وبخلاف حالات التأديب بتأجيل موعد استحقاق العلاوة

لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، أو الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
فقد نصت المادة ٣٤ من القانون على انه " يحرم العامل المقدم عنه
تقرير سنوى برتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى
السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ، ولا يترتب الاثر السابق إذا ما تراكب
وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه .

هذا وقد تضمنت المادة ٢٧ والمعدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣
حكماً بمقتضاه تحتسب مدة الخبرة المكتسبة عملياً والتي تتفق مع طبيعة عمل
الوظيفة المعين عليها العامل وما يترتب عليها من اقدمية افتراضية وزيادة
فى اجر بداية التعيين للعامل الذى تزيد مدته خبرته على المدة المطلوب
توافرها لشغل الوظيفة . كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة
الخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة على اساس ان تضاف إلى بداية اجر التعيين
عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد اقصى خمس
علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل بشرط ان تكون تلك
الخبرة متفقة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل ، وعلى الا يسبق
زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى
لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الاقدمية فى درجة الوظيفة او
الاجر (١).

ب - العلاوة التشجيعية :

وهذه العلاوة قد اتى بها القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقد احتفظ
بها المشرع فى القانونين التاليين ، وقد نص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
فى مادته رقم ٢٥ حيث نص على " يجوز للسلطة المختصة منح العامل
علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية للمقررة حتى ولو كان قد تجاوز
نهاية الاجر المقرر للوظيفة وذلك طبقاً للاوضاع التى تقررها ، وبمراعاة
ما يأتى : -

١ - ان تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز فى العامين
الاخيرين ، وان يكون قد بذل جهداً خاصاً ، او حقق اقتصاداً فى النفقات ،
او رفعاً لمستوى الاداء .

٢ - الا يمنح العامل هذه العلاوة اكثر من مرة كل سنتين .

(١) ويكون حساب مدة الخبرة الموضحة بالتقريتين الواردتين فى المادة وفقاً للقواعد التى تضعها لجنة
شئون الخدمة المدنية.

٣ - الا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠ ٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة فإذا كان عدد العاملين فى تلك الوظائف اقل من عشرة تمنح لواحد منهم .

ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء خدمتهم على درجات علمية اعلى من مستوى الدرجة الجامعية الاولى وذلك وفقاً للقواعد او الاجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء عرض لجنة شئون الخدمة للمدنية .

ولقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٩٨ لسنة ١٩٨٢ بقواعد واجراءات منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء الخدمة على مؤهلات علمية اعلى من الدرجة الجامعية الاولى ، وهى درجات الماجستير او مايعادلها ، او دبلوماسين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منها سنة دراسية على الاقل ، او دبلوم منها تكون مدة دراسته سنتين دراسيتين .
كما يمنح للعامل علاوة تشجيعية اخرى اذا حصل على درجة الدكتوراه او مايعادلها .

وتمنح هذه العلاوة بصفة العلاوة الدورية المقررة لدرجة الوظيفة التى يشغلها الموظف وقت حصوله على المؤهل او الدرجة العلمية حتى ولو تجاوز بها نهاية الاجر المقرر للوظيفة .

وتستحق هذه العلاوة للتشجيعية اعتباراً من اول الشهر التالى لحصول الموظف على الدرجة العلمية باعتبارها حقاً له ، بشرط ان تكون هذه الدرجة العلمية متفقة مع طبيعة عمل الموظف او ان يكون فرع التخصص فى الدرجة العلمية الحاصل عليها متصلاً بعمل وظيفته وفقاً لتقدير لجنة شئون العاملين المختصة بعد ان يقدم الموظف ما يثبت حصوله على المؤهل او الدرجة العلمية .

ج - العلاوة الإضافية :

استحدث تعديل يوليو عام ١٩٨٣ هذه العلاوة اذ قضت المادة ٤١ مكرر بانه إذا امضى العامل ثلاث سنوات دون استحقاقه علاوة دورية لوصول اجره إلى الحد الاقصى المسموح به وفقاً للقوانين المعمول بها ، يمنح علاوة اضافية بصفة العلاوة المقررة لدرجة الوظيفة ، وذلك فى اول

يوليو التالي لمضى المدة المذكورة بشرط الا يجاوز بهذه العلوة الربط المالى الثابت المقرر لدرجة الوظيفة الاعلى مباشرة^(١).

تلك هي العلاوات التى قد يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة وهناك حقوق اخرى قد يحصل عليها.

المطلب الثاني

حقوق مالية اخرى قد يحصل عليها الموظف اثناء الخدمة

الى جانب المرتبات والعلاوات التى يحصل عليها الموظف اثناء للخدمة قد يحصل ايضا على بعض الحقوق المالية الاخرى قد تأخذ صورة البديل مثل بدل عدوى او بدل مخاطر او بدل تمثيل ١٠٠٠ لىغ بالإضافة إلى مكافأة نهاية الخدمة او المعاش الشهري او كلاهما معا^(٢) وكذلك إذا انتهت خدمة الموظف بالوفاة فإنه يتم صرف حقوقه المالية لورثته ، وكذلك سمح القانون بمنح مكافآت فى حالات خاصة لها ما يبررها لحياداً وذلك على النحو التالى:-

١ - يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل " لشاغلى الوظائف العليا " بحسب مستوى كل منها ووفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن . وذلك بحد أقصى ١٠٠ % من بداية الاجر المقرر للوظيفة ، ويصرف هذا البديل لشاغلى الوظيفة المقرر لها . وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم باعيائها ، ولا يخضع هذا البديل للضرائب (مادة ٤٢ فقرة أولى) . ويجوز لرئيس مجلس الوزراء - بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية - منح البدلات الآتية ، وتحديد فئة كل منها وفقاً للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة مايلى :

أ - بدلات تقتضيها ظروف او مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠ % من بداية المقرر للوظيفة .

ب - بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البديل اثناء لقائهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البديل للضرائب .

ج - بدلات وظيفية يقتضيها اداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاوله المهنة ، وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة

(١) قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) مادة ٤٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

بالموازنة . ولا يجوز ان يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقاً لما تقدم على ١٠٠ % من الاجر الاساسى (مادة ٤٠ فقرة ثانية) وقد سمح القانون لمن يحصل على هذه البدلات بالاحتفاظ بها حتى تزول الاسباب التى تقرر على اسمها (١) .

٢ - يجوز منح رواتب اضافية للعاملين خارج الجمهورية وفقاً للشروط والاضاع التى يصدر بها قرار مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (مادة ٤٤) .

٣ - يجوز منح العاملين بعض المزايا العينية اذا كانت طبيعة اعمالهم تقتضى ذلك ، على ان يصدر بنظام هذه المزايا العينية قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (مادة ٤٥) .

٤ - يستحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والاعمال الاضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة ، ويبين ذلك النظام للحدود القصوى لما يجوز ان يتقاضاه للعامل من مبالغ فى هذه الاحوال (مادة ٤٦) .

٥ - يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل اداء اعمال الوظيفة ، وذلك فى الاحوال ووفقاً للاوضاع والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية (٤٧) .

٦ - ولغير آفلن القانون قد سمح للعامل بمكافأة عن الاختراع او المصنف الذى يبتكره انشاء تأدية وظيفته ، طبقاً للشروط المقررة فى المادة ٤٨ من القانون . كما لجاز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة او اعمالاً او بحوثاً او اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل او رفع كفاءة الاداء ، او توفير فى النفقات (مادة ٥١) .

رأينا فيما يمنح للعامل من حقوق مالية :

لو نظرنا الى جملة ما يتقاضاه الموظف وفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته اللاحقة ، نجد انها لا تنفى بمتطلبات الحياة الاقتصادية المتلاحقة ، وناهيك عن مقدار العلاوة السنوية التى تضاف للاجر وهى

(١) مادة ٤٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة .

تُستلوح ما بين ١٠٥ جنيهه (جنيه ونصف) فى حدها الأدنى و ٦٠٢٥ (ستة جنيهات وربع) فى حدها الأقصى تضاف شهرياً المرتب .

والسؤال هل هذه العلاوة بهذا المبلغ لها قيمة مادية فى ظل الظروف الحالية ؟

والاجابة طبعاً لا اعتقد ان لها قيمة اليوم حيث ان صبي الميكانيكى (مساعد الميكانيكى) يحصل على بقشيش يعادل مايتقاضاه الموظف من علاوات فى دقائق من وقوفه الى جانب الاسطى لإصلاح سيارة مثلاً . كما ان هذا المرتب وجميع الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى حاجة الى اعادة النظر لانها اصبحت تمثل اهانة حقيقية فى حق الموظف الذى هو عنوان الدولة .

كيف نطلب من الموظف ان يكون عفواً لا يقبل الرشوة ولا يقبل عمولات ولا يقبل شىء من هذا القبيل وهو لا يجد مايكفيه فى حياته الضرورية .

(كما ان النفس امارة بالسوء) . والدليل على ذلك الجدول المرافق لقانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (١) موضحاً به درجات الوظائف والاجر السنوى والعلاوة المستحقة فى السنة وهو كما سوف نوضحه بعد قليل .

ومن ثم فإننا نكرر انه لا تناسب البتة مع مايتقاضاه الموظف من مرتبات وعلاوات ومكافآت ومايلوجه من متطلبات الحياة . وهناك مثل يقول " إذا اردت ان تطاع فأمر بما يستطاع " .

كيف يمنع قانون العاملين للموظف لو العامل من مباشرة اى عمل سواء بالذات او بالواسطة وهو فى لمس الحاجة لكل قرش لمواجهة مشاكل الحياة المعقدة والمتعسبة .

ولذا نرى ضرورة اعادة النظر فى جدول الاجور والمرتبات المشار إليه .

وكما سبق لنا ان اوضحنا يجب ان تكون المرتبات حقيقية بمعنى عمل دراسة على السوق ووضع حد أدنى لتكاليف الحياة وتوضع بعد ذلك على اساسها للقيمة الحقيقية للمرتبات . على ان تكون هناك زيادة دورية حقيقية تتوازى مع الارتفاع الحقيقى للأسعار وكذلك الحالة الاجتماعية للموظف

حيث يوضع فى الاعتبار المتزوج والذى يعول والذى هو اعزب وهكذا يكون التحديد وليس على اساس تسعير الشهادات .

ان سياسة الاجور فى مصر فى حاجة ماسة لإعادة النظر فيها بصورة عاجلة حتى يمكن معالجة مشكلات كثيرة تترتب على الاصلاح فى المرتبات حتى يرتفع دخل الفرد .

ليس المطلوب الارتفاع بمستوى دخل الفرد كما فى الدول الاوربية مثلاً او الدول البنزولية مثلاً ان المطلوب هو الارتفاع بمستوى دخل الفرد لى يواجه متطلبات الحياة الحقيقية والضرورية ، ربما خير شاهد على تدنى مستوى دخل الفرد فى مصر ذلك الجدول المرافق لقانون العاملين بالدولة انه شاهد على ما نقول .

والجدول المرافق لقانون العاملين بالمنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ موضحاً درجات الوظائف والاجر السنوى والعلاوة المستحقة فى السنة :

درجات الوظائف	الاجر السنوي	نسبة الترقية بالاختبار من الدرجة	العلاوة المستحقة
درجات الوظائف	جنه		
..... العليا			
..... الممتازة	٢٥٤٣		
..... العالية	٢٤٧-١٦٢٠	%١٠٠	٧٥
..... مدير عام	٢٣٠٤-١٤٤٠	%١٠٠	٧٢
الأولى	٢٠٨٨-١٠٨٠	%١٠٠	٦٠
الثانية	١٩٠٨-٧٨٠	%٥٠	٤٨ ثم ٦٠ ابتداء من ٨٧٦
الثالثة	١٦٠٨-٥١٦	%٢٥	٣٦ ثم ٤٨ ابتداء من ٦٦٠
الرابعة	١٢١٢-٣٩٦	%٢٠	٢٤
الخامسة	٩٢٤-٣٧٢	%١٠	١٨
السادسة	٧٤٤-٣٦٠	-	١٨

الفصل الرابع

الدور السلبي للمجالس المحلية

سوف نقسم هذا الفصل الى خمسة مباحث على النحو التالي :

المبحث الأول : القانون الذى يحكم الإدارة المحلية .

المبحث الثانى : تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية :

المبحث الثالث : اختصاصات المجالس الشعبية المحلية :

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتها.

المطلب الثانى : الإشراف على المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتها.

المبحث الرابع : نظام سير العمل بالمجالس المحلية .

وينقسم هذا المبحث الى المطالب التالية :

المطلب الأول : الاحكام الخاصة بأعضاء المجالس المحلية .

المطلب الثانى : إجراءات الترشيح والانتخابات .

المطلب الثالث : حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتهم .

المطلب الرابع : الأحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية لأعمالها .

المبحث الخامس : النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية .

المبحث الأول

القانون الذى يحكم الإدارة المحلية

بصدور دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ ، ورد فيه الاسس التى تنظم اللامركزية المحلية فى مصر وذلك فى الفرع الثالث من الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية ، تحت عنوان الإدارة المحلية وذلك فى المولد ١٦١ ، ١٦٢ ، ١٦٣ .

- ولقد نصت المادة ١٦١ من هذا الدستور على ان :

" تقسم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى . ويجوز إنشاء وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك "

- ثم نص الدستور فى المادة ١٦٢ منه على مبدأ انتخاب ممثلى الوحدات المحلية فقصت على :

" تشكل المجالس الشعبية المحلية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على ان يكون نصف اعضاء المجلس الشعبى على الاقل من العمال والفلاحين "

- وقد اوضحت المادة ١٦٣ من الدستور طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات اعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة وفى الرقابة على اوجه النشاط المختلفة .

وفى يوم ١٩/١١/١٩٨٨ بعث الرئيس / محمد حسنى مبارك رئيس الجمهورية برسالة إلى رؤساء واعضاء المجالس الشعبية المحلية - حدد فيه بعض الحقائق والمعالم التى لها تأثير كبير على الحياة المعاصرة ولوردها فى خمسة حقائق وهى :-

أول هذه الحقائق :

لنا نعيش اليوم حياة ديمقراطية صحيحة بكل المقاييس وعلى جميع المستويات حيث أن حرية الكلمة مكفولة لكل مواطن لا حجر على قلم ولا مصادرة لصحيفة او كتاب ولا قهر لصاحب رأى معارض والواقع خير دليل على ذلك .

وثاني هذه الحقائق :

إننا نسير وفق خطط علمية مدروسة للمشاكل التي نعانينا ونبذل الجهد والعرق في سبيل إنجاز الخطط التي نضعها لحل تلك المشاكل وليس ادل على ذلك من وضع الخطة الخمسية الاولى ٨٢/٨٧ وتنفيذها بالكامل ، ثم وضع الخطة الخمسية الثانية ٨٧/٩٢ والبدء في تنفيذها ، حتى نستطيع حل المشاكل التي نواجهها في ظل النمو السكاني المطرد ، والذي يصل إلى أعلى نسبة في العالم حيث ثبت ان التخطيط العلمي هو الوسيلة التي يتم بها تعبئة الطاقات والاساليب لتحقيق الاهداف من خلال رفع الكفاية الانتاجية ، ورفع معدل الانتاج والتنمية الشاملة .

وثالث هذه الحقائق وأهمها :

إننا نعيش الآن مرحلة تنسم بالصدق مع المواطن ومصارحته بكل شيء لكي يتعرف كل مواطن على حجم المشاكل ومسبباتها وكيف نتغلب عليها .

ورابع هذه الحقائق :

إننا نعيش عهد الطهارة والنقاء ، عهداً نحارب الفساد والاقساد أينما كان موقعهما، وأينما كان مرتكبهما ، فالجميع سواء امام سيادة القانون ولا تستر على مفسد او منحرف او مبدد لأموال الشعب وثرواته .

وخامس هذه الحقائق :

ان مصر الآن قد استعادت مكانتها الاسلامية والعربية واصبحت تحظى باهتمام عالمي وتقدير دولي لحل الجميع يشعر به ويقدره ٠٠٠٠ وهذا الاهتمام يرجع إلى وقوفها موقفاً واضحاً من قضية السلام العادل في الشرق الاوسط ، وقضية السلام بين الدول الاسلامية . ودعوتها الواضحة الجلية من الحق المشروع للفلسطينيين في تقرير مصيرهم عن طريق عقد مؤتمر دولي للسلام يشارك فيه جميع الاطراف المعنية .

الأخوة والأخوات :

رؤساء واعضاء المجالس الشعبية المحلية .

ان العمل في الدولة يسير الآن بخطوات محسوبة في اطار سياسات العمل المرسومة وفي نطاق الخطة الخمسية المتعددة .

ومامنا نتكلم عن العمل فى إطار الخطط المعتمدة فانا نود هنا ان نركز على دور المجالس الشعبية المحلية فى تنفيذ تلك الخطط والواجبات الملقاة على عاتقها فى متابعة ورقابة الاداء والاتجـاز فى إطار من المشاركة المسؤولة دون تعال او حساسية وبما لا يشبب اى ضيق او نفور لاي مسئول تنفيذى .

ولا يفوت مخلص ان يسـرك ان نقطة التقى الاساسية والمـعركة الحقيقية التى نواجهها الآن هى قضية الانتاج . ذلك ان للتنمية الانتاجية والخدمية يجب ان تحظى باهتمام ومشاركة اعضاء المجالس الشعبية المحلية، لانه لا سبيل لتحقيق الآمال إلا بالانتصار فى معركة الانتاج وببذل المزيد من الجهد والوقت والعطاء فى تنفيذ الخطط وحسن استخدام الموارد المتاحة لتحقيق اعلى مستوى ممكن للتنمية الاقتصادية وزيادة الانتاج وتحسين اداء الخدمات العامة المختلفة وتدعيم المرافق ورفع كفاءتها .

وفى هذا المجال قد اعطى القانون للوحدات المحلية يجناحيها الشعبى والتنفيذى الحق فى إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة . . .

كما ناط بها تولى جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين والوائح المعمول بها ، وقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية وكذا دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الامية وتنظيم الامرة وغير ذلك من الاختصاصات التى لوضعها القانون والتى لا تخفى عليكم^(١).

وفى هذا الإطار فان الدور الواجب عليكم القيام به وفاء لوطنكم ومواطنيك يمكن ان تتحدد بعض معالمه فى النقاط التالية :

أولاً : ضرورة وضع خطة محلية للمشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية تسير جنباً إلى جنب مع خطة الدولة لان الحكومة لن تستطيع وحدها التصدى لكل المشاكل التى يواجهها مجتمعنا وانه لا سبيل لحل تلك المشاكل إلا بالمشاركة الشعبية وبمعاونة الجهود الذاتية ، فالشعب المصرى بجميع فئاته وقطاعاته مطالب

(١) رسالة بحث بها الرئيس محمد حسنى مبارك إلى رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية فى ١٩/١١/١٩٨٨.

بأن تحمل مسؤولية البناء والتعمير والتنمية وعلى المحليات مسؤولية كبرى في هذا المجال لحفز كل مواطن على أن يؤدي هذه الفريضة الوطنية بكل ما أوتي من قدرة و طاقة وحماس وعلى جميع الأفراد والجمعيات الأهلية وكافة المؤسسات الشعبية المحلية المبادرة بتنفيذ مشروعات الجهود الذاتية وخاصة تلك التي تتصل مباشرة بمصالح الجماهير ، كإنشاء المستشفيات والمدارس وتحديث ما هو قائم منها وزيادة طاقتها وقدرتها على خدمة القطاع العريض من المواطنين .

كما أن هذه الجهود تستطيع أن تسهم بفاعلية في رفع مستوى الكثير من الخدمات التي تقدم للجماهير على الصعيد المحلي مثل نظافة المساكن والطرق والاماكن العامة وتوعية للمواطنين فيما يتصل بالصحة وشئون الأسرة والسلوك العام ، فبهذا وحده يكون كل مصري قد ساهم على نحو مباشر في إعادة بناء مصر ورفع مستوى الحياة على أرضها الطيبة ، وفي اعتقادي أن تنفيذ مثل هذه الخطط سوف يعتبر المقياس الحقيقي والمؤشر الصحيح لمدى تجاوب المواطنين مع المجالس الشعبية وتفاعلها معها والدليل للقاطع على نجاح هذه المجالس في أداء دورها الشعبي والفعال في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

ثانياً : أن الرقعة الزراعية الآن تعتبر الثروة الحقيقية والمؤثرة في اقتصادنا وإن استمرار الاعتداء عليها بالبناء والتجريف يعتبر جريمة يجب التصدي لها والوقوف في وجهه مرتكبها بكل قوة وحزم وفي ذات الوقت يجب للعمل على زيادة الرقعة الزراعية باستصلاح كل ما يمكن استصلاحه من الاراضى القابلة للاستصلاح والقيام بزراعتها واعطائها الاهتمام الواجب بقصد توفير الغذاء لشعبنا العظيم .

ثالثاً : ضرورة القيام بمتابعة تنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والالتزام بمشروعاتها، والمشاركة في تنفيذها في توقيتاتها ، والعمل على إزالة كل ما يعترض تنفيذ تلك المشروعات والعمل على زيادة الانتاج وجعله القضية الاولى التي يتال اهتمامكم وجهكم .

رابعاً : أن الزيادة المطردة في عدد السكان أصبحت الآن هي العدو الحقيقي الذي نتلاشى امامه كل الجهود المبذولة لتحقيق للتنمية ، لذلك يجب ان تعطى هذه المشكلة الواجب والدراسة الواعية المتأنية ، ومحاولة التصدي لهذه المشكلة دون عنف لو كراه وبالمجادلة الحسنة والحوار الهادىء .

خامساً : إن الشباب هو المستقبل وهو الامل وإن معايشة الشباب لمشاكلنا ودراسة الحلول المقترحة لحلها والاستفادة من جهوده واستغلال طاقاته سوف يعود علينا جميعاً بالخير وبالتالي فلا بد ان نعطي للشباب كل الرعاية والعناية وإن نشركه في دراسة كل مشكلة واقتراح الحلول لها والمشاركة في تنفيذ هذه الاقتراحات .

الأخوة والأخوات

رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية والمحلية .

ان تنمية الشعور والاحساس بالمسئولية في المجتمع المحلي نتيجة تطبيق مفهوم اللامركزية والقدرة على توجيه الامكانيات المتاحة بخلق الكوادر المحلية وقيادتها الفعالة على العطاء والتضحية والفداء .

نريد صدقاً في القول واخلاصاً في العمل وحصماً في اتخاذ القرار ... وارجو ان تأتي قراراتكم وتوصياتكم معبرة عن آمال شعبنا العظيم وفي حدود الامكانيات المتاحة حتى تكون هذه القرارات والتوصيات محل تقدير وموضع تنفيذ ، فإن صح منكم العزم وخلصت فيكم النيات فالمسبيل امامكم ممهد ويسير .

فسيروا على بركة الله تحذوكم رعايته وتصونكم مظلته فإن الله يسمع ويرى ، يسمع ماتقول فاللنخش القول ، ويرى ماتعمل فاللنحسن العمل .

تهنئة لكم في مستهل عضويتكم للمجالس الشعبية المحلية -- ولننتبع قول الله عز وجل :

" وقل أعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون " .

صدق الله العظيم "

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،

محمد حسني مبارك

رئيس الجمهورية

١٩٨٨ / ١١ / ١٩

التطور القانونى للإدارة المحلية :

لقد بدأت المجالس الشعبية المحلية مع مطلع ثورة يوليو ١٩٥٢ حيث التزم المشرع المصرى فى تشكيل هذه المجالس وخصوصاً فى ظل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (المعدل) بالمبادئ التى تقررت فى مصر قبل الثورة .

حيث أنه جمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة ، وجعل رئاسة المجالس المحلية بالتعيين .

ثم جاء المشرع بتغييراً جوهرياً فى تشكيل المجلس المحلى على مستوى المحافظة بمقتضى القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ إذ فصل بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة وكون من كل منهما مجلساً مستقلاً له اختصاصه المميز .

ثم جاء القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ليكمل تطور الإدارة المحلية من حيث تشكيل المجالس المحلية وإقامتها بجميع مستوياتها لأول مرة فى مصر على أساس الانتخاب المباشر ولكنه تأثر كثيراً بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ إذ جعل للتنفيذ مجالس منفصلة عن المجالس الشعبية المنتخبة فأقام مناصرة بين المجالس الشعبية والمجالس التنفيذية على نحو شبيه إلى حد ما بما استحدثه القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

وقد التزم القانون الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ذات المسلك فيما يتعلق بالشكل مع تغيير اسم اللجان التنفيذية إلى " المجالس التنفيذية " وبإضافة صفة " شعبية " إلى المجالس المحلية .

ثم جاء القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ليجعل لانتخابات المجالس الشعبية على أساس القوائم الحزبية وإضافة القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مقدماً فردياً بجوار القوائم الحزبية فى كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية الخمسة كما لى للمعد المخصص للمرأة .

وقد اوضحت المذكرة الإيضاحية للقانون الأخير رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ جاء فيها أنه أسفر التطبيق العملى للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ عن الحاجة إلى تعديل بعض نصوصه على النحو الذى يحقق دفعة قوية لنظام الإدارة المحلية وتلافى بعض المعوقات والشغرات .

وتخلص التعديلات التي تضمنها المشروع الجديد فيما يلي :-

- استبدال بتسمية " الحكم المحلي " مسمى " الإدارة المحلية " لتتفق التسمية مع احكام الدستور واستتبع ذلك بتعديل عبارة " الوزير المختص بالحكم المحلي " إلى " الوزير المختص بالإدارة المحلية "

- انطاط المشروع المقترح بمجلس الوزراء زيادة الرسوم المحلية المقررة بقرار وزير الإدارة المحلية رقم ٢٣٩ لسنة ١٩٧١ بما لا يجاوز مثلى الفئات المنصوص عليها فى القرار المذكور بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية واقترح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص.

- استبدال بنص الفقرة الاولى من المادة الثامنة نص جديد من مقتضاه ان يصدر باختيار محافظ الاقليم قرار من رئيس الجمهورية من بين محافظى المحافظات المكونة للقليم .

- نص للمشروع المقترح على اعتبار المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة بدلاً من تمثيله لرئيس الجمهورية ، ليتسق الحكم مع اعتبار الإدارة المحلية امتداداً للسلطة التنفيذية وفقاً لأحكام الدستور - مادة ٢٦ - وتمشياً مع احكام الدستور التى تعتبر المجالس الشعبية المحلية جزءاً من السلطة التنفيذية تم الغاء - الاستجابات الذى يمكن ان يوجه من اعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظ ونوابه او إلى رؤساء الوحدات المحلية او رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة ، ومن ثم حذفت النصوص للمنظمة للاستجابات وهى نصوص المولد ٢٠ مكرر ، ٢٠ مكرر . - ولضمان مشاركة للوزير المختص بالإدارة المحلية فى إعداد مشروعات موازنات وحدات الإدارة المحلية استبدل بنص المادة ١٢٠ المنظم لاعداد مشروع الموازنات نص يعهد لوزير الإدارة المحلية بتلقى الموازنات فور اقرارها من المجالس الشعبية المحلية لدراستها ويحثها مع المحافظين المختصين تمهيداً لارسالها إلى وزيرى المالية والتخطيط مشفوعة بملاحظاته ، وذلك بعد ان كانت ترفع مباشرة من المحافظ إلى وزير المالية ليتولى بحثها مع المحافظ المختص .

وتتحقيقاً للرقابة على قرارات المجالس الشعبية استبدل بنص الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة من المادة ١٣٢ فقرات تنظم كيفية الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية والسلطات المختصة بالبت فى القرارات فى حالة

أصرار المجلس الشعبي المحلى على قراراته ، وناط المشروع بالوزير المختص بالإدارة للمحلية بدلاً من المجلس الشعبي المحلى للمحافظة ، البت فى قرارات المجالس الشعبية للوحدات المحلية عدا للمجلس الشعبي المحلى للمحافظة فىكون البت فى قراراته المعترض عليها من اختصاص مجلس الوزراء .

- كما اخذ المشروع بنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية والانتخاب الفردى بالنسبة لاختيار اعضاء المجالس للشعبية المحلية على ان يكون نصف عدد الاعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، ومن ثم عدلت احكام الفصل الاول من الباب السابع من القانون الحالى على نحو روى فيه الآتى :

= ترك مقعد فى كل مجلس شعبى محلى ليتم الاختيار فيه بطريق الانتخاب الفردى .

= عدم رد التأمين الذى يودعه طالب الترشيح إلا إذا حصل على ٢٠ % من مجموع الأصوات الصحيحة ، ولم يشترط هذه النسبة القانون المعمول به حالياً .

= اجيز لرئيس الجمهورية ان يقرر استمرار المجالس الشعبية لسنة خامسة اذا اقتضت للضرورة ذلك وهو نص مستحدث .

= الغاء التمثيل الوجوبى للعنصر النسائى فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

= تعديل نصوص المواد التى تنظم عملية الانتخاب للمجالس الشعبية المحلية على النحو الذى يتفق مع الاخذ بنظام القوائم الحزبية والانتخاب لفردى سواء فيما يتعلق بكيفية تقديم طلبات للترشيح والاعتراض على الترشيح او كشف المرشحين ، والفصل فى هذه الطلبات ، والإدلاء بالأصوات ، ومواجهة حالات خلو مكان لحد المرشحين او عدم تقديم اكثر من قائمة حزبية او مرشح واحد للمقعد الفردى ، وعلان نتيجة الانتخاب ، كما تم تنظيم حالة خلو مكان احد اعضاء المجلس من بين المنتخبين بالقائمة الحزبية او بالانتخاب لفردى .

= عدل نص المادتين ٢٤ ، ١٠٢ فقرة ثانية حيث اجيز لاعضاء مجلس الشورى فى المحافظة حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية والمشاركة فى مناقشتها اسوة بما هو متبع بالنسبة لاعضاء مجلس الشعب .

= قيد المشروع نص المادة ١٤٥ بشأن حل المجلس الشعبى ، بأن يكون لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقرها مجلس الوزراء .

= اضاف المشروع نص المادة ١١٢ مكرر الذى يجيز لرئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية . وبعد اخذ رأى محافظى محافظات القاهرة الكبرى اتخذ أى إجراء أو القيام بأى عمل من شأنه التنسيق بين هذه المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات المشتركة.

- تعميم الحكم الخاص باعتبار اموال الحسابات المنشأة بالوحدات المحلية اموالاً عامة وبذلك يمتد الحكم إلى الحسابات الأخرى غير الحسابات المنصوص عليها فى المواد ٣٨ ، ٤٣ ، ٥٤ ، ٧١ . مثل الحساب الخاص بأغراض استصلاح الاراضى والحساب الخاص بتمويل مشروعات الامكان، ويخول النص المقترح مجلس الوزراء سلطة تنظيم إدارة هذه الحسابات وقواعد ولجاءات الصرف منها ، مع قصر الصرف من هذه الحسابات على الأغراض التى انشئت من أجله . (المادة الخامسة من المشروع) . وبهذا النص يكتمل نظام الرقابة على الحسابات وفقاً للنصوص المنظمة لها فى القانون الحالى^(١).

= وسيراً على نهج المشروع فى احكام الرقابة على اعمال الوحدات المحلية وحتى لا يتعطل تنفيذ الاعمال أو الخططة أو الموازنة المعتمدة ، فقد استحدث المشروع نصاً يعهد إلى رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية ان يتخذ أى إجراء أو يقوم بأى عمل كان يتعين على المجلس الشعبى المحلى القيام به وفقاً للخططة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة أو تعرضه للقوانين والوائح اذا كان امتناعه غير قائم على سبب يقره القانون وكان قد تم تنبيهه إلى القيام به .

هذا هو كل ملجاء بالمنكرة الإيضاحية للقانون المشار إليه .

وننتقل بعد ذلك إلى الشرح التفصيلى لنظام المجالس الشعبية المحلية .

(١) قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية.

المبحث الثانى

تشكيل المجالس الشعبية المحلية

تشكل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمسة كمايلي :

- ١ - المجالس الشعبية بالمحافظات .
- ٢ - المجالس الشعبية بالمراكز .
- ٣ - للمجالس الشعبية بالمدن .
- ٤ - المجالس الشعبية بالأحياء .
- ٥ - المجالس الشعبية بالقرى .

وذلك عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية ونظام الانتخاب الفردى .

والانتخاب يقوم على ركيزتين هما الناخبين والاعضاء .

* الناخبون : وهم الناخبون السياسيون العاديون . وهم للمقيدة اسماءهم فى جداول الانتخاب .

١ الأعضاء : وقد حددتهم المادة ١٧٥ للمعدلة من القانون وهم :

- ١ - ان يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .
- ٢ - ان يكون المرشح بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب .
- ٣ - ان يكون مقيداً فى جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التى يرشح نفسه فى دائرتها وله محل إقامة فى نطاقها .
- ٤ - ان يجيد القراءة والكتابة .

٥ - ان يكون قد ادى الخدمة العسكرية الالزامية لو اعفى من أدائها طبقاً للقانون . ويلاحظ انه يجب ان لا يكون المرشح قد لوقف حقه فى ممارسة الحقوق السياسية لسبب من الاسباب .

هذا وقد وضع القانون احكاماً خاصة بالنسبة لبعض فئات المواطنين للظروف المحيطة بعملهم وهم :

اولاً : افراد القوات المسلحة والشرطة واعضاء الهيئات القضائية ، هؤلاء لا يجوز لهم الترشيح قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم .

ثانياً : العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرو المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الوحدات المحلية : ولا يجوز لهم الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها . ويراعى انه بالنسبة لأفراد القوات المسلحة والشرطة تعتبر الاستقالة مقبولة بمجرد تقديمها^(١) .

هذا ومن اهم ما استحدثه القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ انه جعل انتخاب المجالس الشعبية المحلية على اساس القوائم الحزبية (مادة ٧٥ مكرراً) ومعنى ذلك انه حرم الترشيحات غير الحزبية وهى مصادرة على الحرية وذلك يتنافى مع مبادئ الدستور التى تسوى بين فئات الشعب .

وقد تنبه القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ لذلك وجمع فى هذا القانون الاخير بين نظامى الانتخاب بالقائمة للحزبية والانتخاب الفردي .

- الانتخاب بالقائمة : وقد لوجب المشرع هذا الانتخاب على الاحزاب السياسية المعترف بها عند اجراء الانتخاب واشترط ان يكون لكل حزب قائمة خاصة به والا تشتمل القائمة الواحدة

اكثر من مرشحي حزب واحد . هذا وقد جرت احزاب المعارضة على تشكيل قوائم مشتركة فى انتخابات مجلس الشعب فلن المشرع تدرك ذلك فضمن المادة ٧٥ مكرراً معاملة بمقتضى القانون

١٤٥ لسنة ١٩٨٨ حكماً بمقتضاه " لا يجوز ان تتضمن القائمة الواحدة اكثر من مرشحي حزب واحد . وتبطل كل قائمة يثبت انها تتضمن اسماء منتمية لحزب غير الحزب مقدم للقائمة .

بل ان المشرع قد جعل من مخالفة هذا الحكم جريمة جنائية من جرائم التزوير .

- المرشح للفرد : وهو مرشح فرد واحد فى كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية مهما تعدد المرشحون سواء اكان حزبياً او مستقلاً ، ويجرى التصويت لاختيار المرشح الفرد فى ذات الوقت الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية وذلك فى ورقة مستقلة ويحدد لكل مرشح فرد رمز او لسان مستقل يصدر به قرار من المحافظ وتطبق القيود الخاصة بانتخابات القائمة على حالة للمرشح للفرد .

(١) الإدارة المحلية - مفهومها - موسوعة الحكم المحلي - لمنطقة التربية للعلوم الإدارية للجزء الأول - الدكتور / طريف بطرس - طبعة ١٩٧٧ .

هذا ولا يجوز لأحد ان يرشح نفسه فى أكثر من وحدة محلية والا اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى قيد ترشيحه فيها أولاً كما لا يجوز لأحد ان يرشح نفسه فى قائمة لانتخابية حزبية . وللانتخاب الفردى فى ذات الوحدة المحلية لو فى أية وحدة أخرى .

فإذا ما جمع للمرشح بين الترشحين اعتبر مرشحاً للانتخاب الفردى وفى هذه الحالة يكون للحزب ان تستكمل العدد المقرر للقائمة خلال الايام الثلاثة التالية لإقفال باب الترشيح .

- الفوز بالمقعد : فرق للقانون بين مرشحي القوائم الحزبية وبين المرشح الفرد .

- القوائم الحزبية : اذا لم تقدم أكثر من قائمة حزبية واحدة اعلن انتخاب المرشحين الواردة اسماءهم بالقائمة بالتركية .

فإذا قدمت للانتخابات أكثر من قائمة حزبية ولم تتوافر الاغلبية المطلقة لأى من القوائم ، اعيد الانتخاب بين اللقائمتين اللتين حصلتا على اكبر عدد من الاصوات - مادة ٨٦ - وإذا خلا مكان لحد الاعضاء قبل انتهاء مدة عضويته حل محله العضو الاحتياطى من ذات الصفة بالقائمة المنتخبة طبقاً لترتيب اسماء المرشحين احتياطياً .

- الانتخاب الفردى :

اذا لم يتقدم الا مرشح واحد " اعلن انتخابه بالتركية " وإذا تقدم أكثر من مرشح ، يفوز بالمقعد من حصل على أكثر الاصوات ايأ كانت نسبتها لعدد الناخبين ، فكان المشرع قد قصر انتخابات المرشح الفرد على مرة واحدة ، بعكس انتخابات القائمة ، وإذا خلا مكان العضو الفرد حل محله الحاصل على عدد الاصوات التالية له مباشرة ، فإذا كان للعضو قد نجح " بالترشيح " فهنا لا بد من اجراء انتخاب تكميلى . وفى جميع الحالات - سواء تم الانتخاب بالقائمة او بالطريق الفردى - تكون مدة العضو الجديد مكتملة لمدة عضوية سلفه - مادة ٩٧ - ومن مستحدثات قانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ هو اسقاط العضوية الاجبارية للنساء فى المجالس الشعبية المحلية ، وترك تقدير تمثيل المرأة للحزب السياسية وهو الأمر الذى يتفق مع الدستور والقانون .

ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين على النحو التالى :-

المطلب الاول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الأول

مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية

كان تشكيل مجلس الشعب يتم عن طريق الجمع بين نظام القوائم الحزبية وبين المقعد الفردي في كل دائرة انتخابية ، الا انه طعن على هذا التشكيل امام المحكمة الدستورية العليا وذلك في ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ وقضت المحكمة بسلامة هذا الطعن وقامت الحكومة بالعدول عن هذا النظام والعودة إلى الانتخاب الفردي .

واذا كان هذا الحكم صدر صدوراً عينياً بالنسبة لمجلس الشعب فإنه اولى ان يطبق على المجالس الشعبية المحلية لأن تشكيل هذه المجالس بعد حكم المحكمة الدستورية المشار اليه يعد تشكيلاً باطلاً ومن ثم فإن قراراتها تعد أيضاً باطلة ^(١) .

عدد اعضاء المجالس الشعبية المحلية :

حدد القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ عدد اعضاء المجالس الشعبية المحلية على النحو التالي :-

١ المجالس الشعبية المحلية بالمحافظات :

يشكل المجلس الشعبي المحلى للمحافظة من ثمانية اعضاء عن كل مركز او قسم إدارى اقدمهم بالانتخاب الفردي . الا ان المشرع قد نص في المادة ١٠ من القانون على وضع خاص بالنسبة لمحافظات القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء والبحر الاحمر ، إذ يمثل كل مركز او قسم إدارى فيها بأثنى عشر عضواً اقدمهم بالانتخاب الفردي .

٢ المجلس الشعبية بالمراكز :

يشكل المجلس للشعبى المحلى للمركز من عشرة اعضاء عن المدينة عاصمة المركز على ان يكون اقدمهم بالانتخاب الفردي .

وتمثل المدينة التى تضم اكثر من قسم إدارى بأثنى عشر عضواً على ان يكون اقدمهم بالانتخاب الفردي مع مراعاة تمثيل جميع الاقسام الإدارية المكونة للمدينة . وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بثمانية اعضاء عن كل وحدة على ان يكون اقدمهم بالانتخاب الفردي .

(١) الوجيه فى القانون الإداري الدكتور / سليمان الطماوي ص ٢٠٤ وما بعدها طبعة ١٩٩٢ دار الفكر العربي.

٣ المجالس الشعبية بالمدين :

يمثل كل قسم إدارى فى المدينة بأثنى عشر عضواً بالانتخاب الفردى ويشكل المجلس الشعبى المحلى بالمدينة ذلت القسم الواحد عشرين عضواً من بينهم عضو بالانتخاب الفردى مادة ٤٧ .

٤ المجالس الشعبية بالأحياء :

تمثل هذه المجالس على اساس كل قسم إدارى بعشرة اعضاء اقدم بالانتخاب الفردى . ويشكل المجلس الشعبى المحلى للحى الذى يضم قسماً إدارياً واحداً من ستة عشر عضواً ، على ان يكون اقدم بالانتخاب الفردى . ٥٩

٥ المجالس الشعبية بالقرى :

يشكل المجلس الشعبى المحلى للقرية من عشرين عضواً من بينهم عضو بالانتخاب الفردى ، على انه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية الرئيسية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الاقل . وتمثل باقى القرى بعضو واحد لكل منها ، على ان يكون المجموع الكلى لعند الاعضاء زوجياً ولا يجوز فى جميع الاحوال ان يقل عدد اعضاء المجلس عن عشرين عضواً مادة ٦٦ ولا ان يزيد على ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار ليه على ان يظل العدد الكلى زوجياً .

ومن هنا نرى ان القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ قد استوعب التعديل المطلوب فى تشكيل المجالس الشعبية المحلية بمستوياتها الخمس المتقدمة .
وننتقل بعد ذلك إلى الحديث عن رئاسة هذه المجالس .

المطلب الثانى

رئاسة المجالس الشعبية المحلية

نظم قانون الإدارة المحلية الجديد عملية رئاسة المجالس الشعبية المحلية على النحو التالى :-

١ رئاسة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة :

ينتخب المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من بين اعضائه فى اول اجتماع لدور الانعقاد العادى ،

ولمدة هذا الدور رئيساً له ووكيلين على ان يكون احدهما على الاقل من العمال والفلاحين .. ويحل محل الرئيس عند غيابه كل من الوكيلين

بالتناوب بينهما وتكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنًا إذا غاب الرئيس والوكيلان وإذا خلا مكان أحدهم انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته - مادة ١١ -

٢ - رئاسة المجلس الشعبي المحلي للمركز :

ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه - في أول اجتماع لدور انعقاد العادي ولمدة هذا الدور - رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه - وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنًا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته - مادة ٤٠ - .

٣ - رئاسة المجلس الشعبي المحلي للمدينة :

ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور - رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل يتولى الرئاسة أكبر الأعضاء سنًا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته - مادة ٤٨ - .

٤ - رئاسة المجلس الشعبي المحلي للحي :

ينتخب المجلس الشعبي المحلي من بين أعضائه - في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور - رئيساً ووكيلاً له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنًا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته - مادة ٦٠ - .

٥ - رئاسة المجلس الشعبي المحلي للقرية :

ينتخب المجلس الشعبي المحلي للقرية من بين أعضائه - في أول اجتماع لدور انعقاده العادي ولمدة هذا الدور - رئيساً ووكيلاً على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه . وإذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكثر الأعضاء سنًا وإذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية مدته - مادة ٦٧ - .

المبحث الثالث

اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

تضمن القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ والقانون الحالى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اختصاص كل مستوى من مستويات الإدارة المحلية الخمسة كمايلي :

١ - اختصاص المجالس الشعبية للمحافظات :

وينقسم اختصاص المجالس الشعبية للمحافظات إلى : -

- أ - اختصاص اصيل .
- ب - اختصاص اشرا فى .
- ج - اختصاص استشارى .

أ - الاختصاص الاصيل للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

نصت المادة ١٢ معذلة من القانون على ان يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة - فى حدود السياسة العامة للدولة - الرقابة على مختلف المرافق والاعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقاً للمادة الثانية من القانون وبمجه ان يطلب - عن طريق المحافظ - لية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الاخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة . كما يتولى المجلس الشعبى المحلى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها. وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية .

ومن صياغة هذه المادة السابقة يتضح ان رقابة المجالس الشعبية للمحافظات لها مجالين :-

- أ - كافة للمرافق والاعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة .
- ب - تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك فى الوحدات الخمس التى تتكون منها المحافظة .

وبعد هذا الاختصاص للشامل اوردت المادة ١٢ المعذلة فى الفقرات من ١ إلى ١٣ الاختصاصات التى يمارسها المجلس فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين والوائح وهى :-

- ١ - لقرار ومتابعة تنفيذ مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموافقة على مشروع للموازنة السنوية للمحافظة ومشروع الحساب الختامى لها

- ٢ - تحديد وقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية - وهذا النص يشجع على التمويل الذاتي للأفراد والجماعات من ابناء المحافظة وهي الظاهرة التي يلجأ إليها بعض من المحافظين في الفترة الاخيرة دون الاستناد إلى نص قانوني واضح .
- ٣ - الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الإسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمراني والتعمير^(١) .
- ٤ - الموافقة على انشاء المرافق التي تعود بالنفع العام على المحافظة.
- ٥ - اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية ، وعلى الاخص المشروعات المتعلقة بالامن الغذائي .
- ٦ - اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلي .
- ٧ - فرض الرسوم ذات الطابع المحلي - وفقاً لاحكام هذا القانون - او تعديلها او تقصير اجل سريانها او الاعفاء منها او الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء .
- ٨ - دراسة واعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الامية وتنظيم الاسرة في نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها.
- ٩ - اصدار للتوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والامن المحلي .
- ١٠ - اقرار القواعد العامة لنظام تعامل اجهزة المحافظة مع الجماهير في كافة المجالات .
- ١١ - اقتراح لإنشاء مناطق حرة او شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربي او اجنبي ، وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الاخرى او مع الوحدات المحلية او الاشخاص الاعتبارية الاخرى بالمحافظة، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة احكام قانون استثمار المال العربي والاجنبي .
- ١٢ - مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية في نطاق المحافظة والتي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها .

(١) الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية - الدكتور / عادل محمود حدي - طبعة ١٩٧٣ جامعة عين شمس.

١٣ - الموافقة على تمثيل المجلس في المؤتمرات الداخلية والاشترك في الندوات والمناقشات والدراسات التي تجريها السلطات المركزية .

هذا وقد اوجبت الفقرة الاخيرة من المادة ١٢ المشار اليها على رئيس المجلس الشعبي المحلي ان يبلغ قرارات المجلس وتوصياته واقتراحاته الى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها .

ملاحظة : يلاحظ من استعراض الفقرة السابقة ان جميع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات والمنصوص عليها في المادة ١٢ المشار اليها تندرج تحت طائفة الموافقة او التوصية وقليل منها ما يعطى للمجلس حق اصدار قرارات بالمعنى النقي لهذا الاصطلاح .

ب - الاختصاص الاشرافي للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

حدثت هذا الاختصاص المادة ١٣ لمحلة من القانون وذلك كما يلي :-
" يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة - بالنسبة للمجالس الشعبية الاخرى في نطاق المحافظة ، وطبقاً للقواعد المقررة في هذا القانون ولائحته التنفيذية بمايلي :-

أ - الاشراف والرقابة على اعمال ونشاط هذه المجالس .

ب - التصديق او الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية .

ج - الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء او إلغاء للوحدات المحلية في نطاق المحافظة لتغيير اسمائها ويبلغ رئيس المجلس قرار المجلس الى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها .

وبوضوح من هذا النص انه اعطى المجالس الشعبية للمحافظة سلطات تدريجية من الاشراف والرقابة ثم التصديق والاعتراض والموافقة . وهي سلطة رئاسية بالنسبة للمجالس المحلية .

ج - الاختصاص الاستشاري للمجالس الشعبية المحلية :

نصت على هذا الاختصاص المادة ١٨ محلة من القانون حيث منحت المجالس الشعبية للمحافظات سلطة استشارية واسعة في كل ما يتعلق بشئون المحافظة ، حيث نصت على :-

" يبدي المجلس الشعبي للمحافظة رأيه في الموضوعات التي يرى المحافظ او الوزراء المختصون استشارته فيها ، وعلى المحافظ ان يعرض

على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المحلى المتعلقة بالحاجات العامة المحافظة ، والتي لا يمكن تنفيذها محلياً .
وواضح من هذا النص انه يتعلق برغبات المحافظة التى لا يمكن تنفيذها على مستوى المحافظة .

ومن هنا يتضح ان اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمراكز هو اختصاص يغلب عليه طابع الرقابة والاشراف والمتابعة .

٢ - اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

والتسيق بين نشاطات المجالس المحلية فى نطاق المركز وهو اختصاص نصت عليه المادة ٤١ من القانون حيث نصت على :-

" يتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على اعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز ، والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقرها اللائحة التنفيذية ، كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم لكثير من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بمايأتى :-

١ - اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى^(١) .

٢ - تحديد وقرار خطة للمشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها^(٢) .

٣ - اقتراح لنشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز .

٤ - تحديد وقرار للقواعد العامة لإدارة واستخدم ممتلكات المركز والتصرف فيها .

٥ - الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل اجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات .

٦ - الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها .

٧ - اقتراح خطط الكفاية الانتاجية .

(١) المرافق المحلى - دراسة مقارنة - الدكتور / منير إبراهيم شلبي - طبعة ١٩٧٧ جامعة عين شمس.
(٢) استغلال الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية والقانون المقارن - الدكتور / محمد نور الدين عبد الرزاق.

٣ - اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمدن :

حددت اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمدن المادة ٤٩ من القانون حيث نصت على :-

أولاً : الرقابة والاشراف على مجالس الاحياء والتسيق بينها ، وذلك اذا قسمت المدينة الى احياء بطبيعة الحال .

ثانياً : الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة .

ثالثاً : ممارسة الاختصاصات المنصوص عليها فى المادة ٤١ فى الفقرات من ١ : ٧ .

وقد حددت هذا الاختصاص المادة ٦١ من القانون حيث نصت على :-

٤ - اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للأحياء :

" يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى ، ويختص فى حدود القوانين واللوائح بالمسائل المنصوص عليها فى البنود من ١ : ٧ من المادة ٤١ على مستوى الحى .

٥ - اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للقرى :

حددت المادة ٦٨ من القانون هذه الاختصاصات ، فالمجلس الشعبى المحلى للقرية يتولى بصفة عامة وفى نطاق السياسة العامة للمركز ، الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه - ويمارس المجلس المحلى بصفة خاصة - وفى حدود القوانين واللوائح - الاختصاصات التالية:-

- ١ - اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً .
- ٢ - اقتراح مشروع الموزنة واقتراح مشروع الحساب الختامى .
- ٣ - اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية فى نطاق القرية لرفع مستواها .
- ٤ - العمل على نشر الوعى بما يحقق تحسين وتنويع الانتاج الزراعى
- ٥ - اقتراح لانشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .
- ٦ - العمل على محو الامية وتنظيم الاسرة ورعاية للشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

ونرى من عرض النصوص القانونية السابقة ان القانون قد فرق في الاختصاص بين مجلس محلي المدينة ومجلس محلي القرية ، في حين ان القرية هي اساس المجتمع وكان يجب ان يكون كلى الاختصاصين واحد . حيث جعل اختصاص مجلس القرية في مجال الموازنة هو " اقتراح " في حين يجب ان يكون الاختصاص هو " الاقرار " .

وسوف نقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب كمالى :-

المطلب الاول : كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتها .

المطلب الثانى : الاشراف على المجالس الشعبية المحلية .

المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازنة كل منها .

وسوف تلقى الضوء على ذلك بشيء من التفصيل فيما يلى :-

المطلب الأول

كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتها

سوف لا نخوض كثيراً في الاختصاصات وفقاً للقوانين السابقة ، ولكن نكتفى بما ورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

١ احتفظ المشرع لأعضاء مجلسى الشعب والشورى بحق حضور جلسات مجالس الوحدات المحلية فى نطاق الدائرة الانتخابية التى يمثلونها ، ولكنه ميز بين أعضاء مجلسى الشعب والشورى ، فقد لجاز لأعضاء مجلس الشعب حضور جلسات جميع المجالس المحلية بمستوياتها الخمسة ، وجاء ذلك فى المادتين ٢٤ ، ١٠٢ المعدلة بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ . فى حين قصر حق أعضاء مجلس الشورى على حضور جلسات المجلس الشعبى المحلى على مستوى المحافظة مادة ٢٤ ولايجوز لأعضاء مجلس للشعب ومجلس الشورى ان يشاركوا فى اعمال المجلس الشعبى المحلى الذى يحضرون جلساته ، ويكون لهم الحق فى تقديم الاقتراحات والاسئلة وطلبات الاخاطة ، ولا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات . وهذا الوضع الذى اتى به القانون يجعل عضو البرلمان على بصيرة بمشاكل المحافظات .

٢ - اوجب المشروع على رئيس كل وحدة محلية ان يحضر جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة كما يحضرها من يرى رئيس الوحدة ضرورة حضورهم من مديرى الإدارات او الاجهزة ممن تتصل اختصاصاتها بالمسائل المعروضة على المجلس - مادة ١٠٢ / ١ .

٣ -لغى المشروع حق الاستجواب فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ثم اعلاه مرة اخرى بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ثم عاد وُلغاه بمقتضى القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ .

وان كان المشروع يضع العلاقة بين لجهزة للتنفيذ والمجالس الشعبية المحلية على تسق للعلاقة بين البرلمان والحكومة ، ويظهر هذا الامر فى النقاط التالية :-

أ - للمحافظ ولكل من رؤساء الوحدات المحلية حق التقدم بقتراحاتهم إلى المجلس الشعبى المحلى المختص ، وذلك فى المسائل التى تكفل فى اختصاص المجلس ، وطبقاً للأوضاع التى تحددها اللائحة الداخلية - مادة ١٠٣ من القانون - .

ب - لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يوجه للمحافظ او لنواب المحافظ ، ولكل من رؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة اسئلة فى الشئون التى تكفل فى اختصاصاتهم .

وعلى المحافظ او غيره ممن توجه اليهم الاسئلة الاجابة بجلسة للمجلس الشعبى للمطلى إلا اذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عنها . ويجوز للمحافظ ان ينيب فى الرد على الاسئلة الموجهة إليه رؤساء المصالح والهيئات العامة - مادة ١٩ محلة - هذا وقد نظمت المادة ١٠٦ محلة من القانون هذا الموضوع فى المستويات الاربعة الأخرى حيث خولت الاعضاء حق توجيه الاسئلة وطلبت الاحاطة لرؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين والى مديرى الإدارات ورؤساء الاجهزة للتنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية المعنية . وفى جميع الحالات يجب ان يكون السؤال فى امر من الامور المحلية والا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه او ان يكون له صفة شخصية .

ج - يجوز لعدد لا يقل عن خمسة من اعضاء المجلس الشعبى المحلى ان يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالمحافظة او بغيرها من الوحدات المحلية فى نطاقها للمناقشة العامة . والمجلس مناقشة هذه الموضوعات

وتبادل للرأى بشأنها وذلك طبقاً للأوضاع والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية مادة ١٠٥ - (١).

د يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان يطلب إحاطة المحافظ او غيره من نواب المحافظ او من رؤساء الهيئات العامة فى نطاق المحافظة علماً بأمر اهمية علمة عاجلة فى اختصاصاتهم. وعلى مقدم طلب الإحاطة ان يحدد الامور التى يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة . وقد اُحال المشروع الى اللائحة الداخلية للمجلس فيما يتعلق بتنظيم اجراءات ولوضاع تقديم طلبات الإحاطة والاجابة عنها مادة ٢٠ معلة كما ان القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد اعطى هذا الحق لأعضاء المجلس الشعبى المحلى فى المركز او الحى او القرية بالنسبة الى رؤساء وحدات الإدارة المحلية المختصين ، ومندوبى الإدارات ورؤساء الاجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة فى نطاق الوحدة المحلية .

هـ - لسقط للمشروع حق الاستجواب الذى كان منصوباً عليه فى القانون الملغى حيث صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٨ خالياً من هذا الحق وخيراً فعل لان هذا الحق لا يتناسب مع طبيعة الإدارة المحلية .

المطلب الثانى

الإشراف على المجالس الشعبية المحلية

أشراف الحكومة المركزية على المجالس الشعبية المحلية هو فى حد ذاته وصاية إدارية وهو يقلل من دور المجالس الشعبية المحلية ، وقد دعم القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ من سلطة الاشراف بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء . وفيما يلى نعرض لبعض الجهات التى خولها المشروع هذه السلطات .

الفرع الأول

أولاً : الإشراف من قبل جهات الإدارة المركزية

١- رئيس الجمهورية ووصايته :

كانت القوانين الثلاثة السابقة تعطى سلطات اكبر للإشراف على المجالس الشعبية المحلية من قبل رئيس الجمهورية الا ان القانون الحالى قد نقل سلطات هذا الاشراف الى الجزء الاكبر منها الى مجلس الوزراء او

(١) الإدارة المحلية - مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية - الدكتور / على الصاوي - طبعة ١٩٩٥ - مكتبة نهضة الشرق.

رئيسه او المحافظ . ومن اهم اختصاصات رئيس الجمهورية فى القانون الجديد المعدل :-

١ - رئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار بإنشاء المحافظات او بإلغائها وتحديد نطاقها وتعغير اسمها - مادة ١ من القانون - .

٢ - رئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار المحدد للمرافق القومية وذات الطبيعة الخاصة^(١) .

٣ - رئيس الجمهورية هو الذى يصدر القرار الخاص بتقسيم الجمهورية الى اقاليم اقتصادية - مادة ٧

٤ - رئيس الجمهورية هو الذى يفصل فى حالة تقرير مسئولية المحافظ من قبل مجلس المحافظة .

٢ - البرلمان " مجلس الشعب " ووصايته :

اعطى المشرع صلة ما بين مجلس الشعب وبين المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظة وذلك حسبماورد فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولوضع هذه الملامح فى الأتى :-

١ - نصت المواد ٢٤ ، ١٠٢ معلنين من القانون فى اعطاء الحق لأعضاء مجلس الشعب فى حضور جلسات جميع المجالس الشعبية المحلية الواقعة فى نطاق دوائهم الانتخابية وإشاركة فى مناقشتها وحق تقديم الاقتراحات والاسئلة وطلبات الاحاطة على ان لا يكون لهم صوت معدود فى اتخاذ القرارات .

٢ - قضت المادة ١٢٩ من القانون على انه " لا يجوز لوحدة الإدارة المحلية لبرلم أى قرض او الارتباط بأى عمل مشروع غير وارد فى الخطة او الموازنة اذا كان يترتب عليه اتفاق مبالغ فى فترة مقبلة الا بعد موافقة مجلس الشعب .

٣ - لوجب القانون على الوزير المختص بالإدارة المحلية ان يقدم لرئيس مجلس الشعب تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية المحلية يتضمن ماتم تنفيذه من خطط التنمية والموازنات الخاصة بكل محافظة وبيان بالاسئلة وطلبات الاحاطة والاقتراحات المهمة التى تمت مناقشتها فى المجالس الشعبية المحلية والقرارات التى صدرت بشأنها .

(١) مادة ٢ محلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

١ - مجلس الوزراء ووصايته :

أعطى القانون الحق لمجلس الوزراء فى إصدار قرارات فى بعض الأمور الهامة المتعلقة بالإدارة المحلية وهى كالآتى :-

١ - يجب موافقة مجلس الوزراء على فرض الرسوم ذات الطابع المحلى التى يقرها المجلس الشعبى للمحافظات أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الإعفاء منها ^(١) .

٢ - يجب موافقة مجلس الوزراء بالنسبة لتصرف المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالمجان فى مال من أموالها الثابتة والمنقولة أو تأجيرها بإيجار اسمى أو بأقل من المثل فى الحالات المحددة فى المادة ١٤ المعدلة من القانون - وذلك إذا ذات قيمة للتصرف على خمسين ألف جنيه - وكذلك يجب موافقة مجلس الوزراء إذا أريد تجديد عقد إيجار يرد على أموال المحافظة لمدة تزيد على ثلاثين عاماً ^(٢) .

٣ - تنظيم قواعد وإدارة كل من الحساب الخاص بإصلاح الأراضى على مستوى المحافظة والحساب الخاص بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة يتم بقرار من مجلس الوزراء .

٤ - لا يجوز التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز أو تأجيرها بإيجار اسمى أو أقل من اجر للمثل ، فيما يجاوز خمسين ألف جنيه فى السنة المالية الواحدة الا بموافقة مجلس الوزراء - مادة ٤٢ معدلة -

٥ - إذا رفض المجلس الشعبى المحلى للمدينة فرض رسم أو تعديله بناء على طلب المحافظ ، يعرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه مايراه . فإذا استمر الخلاف ، عرض الامر على مجلس الوزراء ، ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً - مادة ٥٣ معدلة - .

٦ - فى حالة عدم تكامل للعدد القانونى لللازم لإنتقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وبعد اتخاذ الاجراءات المنصوص عليها فى القانون ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء لإجراء شئونه فيه - مادة ١٠٠ معدلة .

٧ - إذا اعترض المحافظ على قرار أصدره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى الحالات المقررة فى المادة ١٣٢ معدلة من القانون وأصر

(١) مادة ٧/١٢ .

(٢) لوجيز فى القانون الإلادى - دراسة مقارنة - الدكتور / سليمان محمد الطماوى - طبعة ١٩٩٥ .

المجلس الشعبي للمحافظة على قراره يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء ليتخذ قراراً نهائياً في النزاع .

٨ - اعطى القانون في المادة ١٣٣ معدلة مجلس الوزراء سلطة شاملة في الرقابة على المحافظات ، حيث تضمنت ان يتولى مجلس الوزراء الرقابة على اعمال المحافظات وتقييم أدائها لأعمالها طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ، وتستهدف هذه الرقابة الآتي :-

أ - مراعاة تنفيذ السياسة العامة والخطة العامة للدولة .

ب - تحقيق المحافظات للأهداف المقررة وتقييم أدائها وتنفيذها للتوجيهات التي تكفل التنسيق بين المحافظات والوزارات .

٩ - نصت المادة للرابعة فقرة ثانية من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على انه " يجوز زيادة الرسوم المشار اليها بما لا يجاوز مثلي الفئات المنصوص عليها في القرار المشار اليه ، وذلك بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من الوزير المختص بالإدارة المحلية واقتراح المجلس الشعبي المحلي للمحافظة المختص .

٤ - اشراف رئيس مجلس الوزراء :

اشراف رئيس مجلس الوزراء على المجالس الشعبية المحلية ذلات في ظل القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ وذلك على النحو التالي : -

١ - ان رئيس مجلس الوزراء هو الذي اصدر اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ استناداً الى نص المادة الخامسة من قانون اصدار القانون المشار اليه ، وقد اصدرها بمقتضى قراره رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ وعملها بمقتضى قراره رقم ١٣٤ لسنة ١٩٨٢ .

٢ - تجب موافقة رئيس مجلس الوزراء اذا اراد المجلس الشعبي المحلي للمحافظة التصرف بالمجان او التأجير بإيجار اسمي او اقل من اجر المثل في الحالات المسموح بها ، اذا كان التصرف في حدود خمسين ألف جنيه في السنة للمالية الواحدة - مادة ١٤ معدلة - .

٣ - على المحافظ ان يعرض على رئيس مجلس الوزراء رغبات المجلس الشعبي المحلي المتعلقة بالحاجات العامة للمحافظة والتي لا يمكن تنفيذها محلياً - مادة ١٨ معدلة - .

٤ - المحافظ مسئول امام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته ، وعليه ان يعرض على الوزير المختص بالإدارة المحلية تقارير دورية عن نتائج الاعمال فى مختلف الانشطة التى تتركها المحافظة واية موضوعات تحتاج الى تنسيق مع المحافظات او الوزارات المعنية ، على ان يعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية على رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الاعمال فى المحافظات المختلفة ، وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التى تقدم له من المحافظين^(١) .

وقد اعطى القانون رئيس مجلس الوزراء الحق فى عقد اجتماع مشترك فى فترات دورية بين الوزراء والمحافظين لمناقشة مسائل دعم التعاون والتنسيق بين الوزارات والمحافظات ، وتبادل للرأى فى اسلوب تذليل ماقد يعترض تطبيق نظام الإدارة المحلية من عقبات - ٢٩ مكرراً - .

٥ - تجب موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول المحافظات للتبرعات والهبات والوصايا التى ترد من هيئات او اشخاص اجنبية وكذلك الشأن بالنسبة للمركز والمدينة والقرية - المواد ٣٥ - ٤٣ - ٥١ - ٦٩ معدلة^(٢) .

٦ - تتعين موافقة رئيس مجلس الوزراء فى حالة التصرف بالمجان من قبل المجلس الشعبى المحلى للمركز وبالشروط المقررة فى المادة ، إذا كان التصرف فى حدود خمسين ألف جنيه - مادة ٤٢ معدلة - .

٧ - يكون لكل مركز رئيس ، هو رئيس المدينة عاصمة المركز " يختاره رئيس مجلس الوزراء .

٨ - يصدر بالتعيين لشغل مناصب السكرتيرين العلمين والسكرتيرين العامين للمساعدين رؤساء المدن والاحياء ، كما يصدر بنقلهم بين وحدات الإدارة المحلية ، ونقلهم الى اجهزة الإدارة المحلية المختلفة قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع المحافظين المختصين - مادة ١٣٩ معدلة - .

٩ - جاءت المادتين ١١٢ مكرراً و ١٣٣ فقرة اخيرة من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بسلطتين جدينتين لرئيس مجلس الوزراء هما :-

" انه لرئيس مجلس الوزراء اتخاذ اى اجراء او القيام بأى عمل من شأنه التنسيق بين المحافظات فيما يتعلق بالمرافق والخدمات والمشروعات

(١) الموجب فى القانون الإداري - دراسة مقارنة - للدكتور / سليمان محمد الطماوي - طبعة ١٩٩٥ .

(٢) شرح نظام الحكم المحلى الجديد - للدكتور / سبىن محمد حمير - طبعة ١٩٩٠ .

المشتركة . وذلك بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية ، ولخذ رأى المحافظين " - مادة ١١٢ مكرراً - .

" لرئيس مجلس الوزراء - بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد لخذ رأى المحافظ المختص - ان يتخذ أى إجراء او ان يقوم بأى عمل كان يتعين على أى من المجالس الشعبية المحلية القيام به ، وفقاً للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة ، لو تقرضه القوانين وللوائح ، اذا كان امتناعه عن ذلك غير قائم على سبب يقره القانون ، وكان قد تم تنبيهه الى القيام به " - مادة ١٣٣ فقرة أخيرة - .

ويلاحظ ان هذا الاختصاص خطير حيث انه اعطى الحق لرئيس مجلس الوزراء فى الحل محل المجالس الشعبية المحلية فى اتخاذ قرار او القيام بأى عمل يدخل فى اختصاصها .

وقد لاحظ المشرع هذا الحق بضمانات اساسية هي :-

أ - ان يمارس هذا الاختصاص بواسطة رئيس مجلس الوزراء ، وبناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية وبعد لخذ رأى المحافظ المختص .

ب - لا يمارس هذا الاختصاص الا اذا امتنع المجلس المحلى عن ممارسة اختصاصه فى المجالات التى حددها المشرع .

ج - موضوع الطول هذا لا يثار الا اذا امتنع المجلس المحلى عن اتخاذ أى إجراء او القيام بأى عمل مما يدخل فى اختصاصه .

د - يجب ان يكون الاجراء او العمل ، قد لوجبته الخطة العامة للدولة، او الموازنة المعتمدة او تقرضه القوانين وللوائح .

هـ - يجب على الإدارة المركزية قبل ان تحل محل المجلس المحلى ان تنبيهه الى القيام بالعمل الذى قصر فى اتخاذه ، وان امتناعه لا اساس له من القانون .

و - تشمل سلطة الحل جميع للمجالس المحلية بمستوياتها الخمسة . كما انه يلاحظ انه فى حالة لساءة الإدارة لستخدام هذه السلطة التى استحدثها المشرع فإن مجلس الدولة هو الحكم فى ذلك .

٥ - إشراف المجلس الأعلى للإدارة المحلية :

هذا المجلس هو الذى حل محل مجلس المحافظين بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وقد تضاعف اختصاص هذا المجلس إذ نقلت اختصاصاته الى مجلس الوزراء او إلى رئيس مجلس الوزراء ويمكن حصر اختصاصاته فيما يلى :-

أ - نصت المادة ٨ معدلة على انه يختص بالنظر فى توصيات اللجنة العليا للتخطيط الاقليمى .

ب - يضع المجلس الاعلى للإدارة المحلية القواعد والضوابط التى يتعين اتباعها عند النظر فى سلوك اعضاء المجالس الشعبية المحلية اذا اخلوا بمقتضيات السلوك الواجب - مادة ١٠٧ معدلة - .

٣ - يضع المجلس الاعلى للإدارة المحلية اللائحة النموذجية للدخلة للمجالس الشعبية المحلية - مادة ١١٤ معدلة - .

٦ - إشراف الوزير المختص بالإدارة المحلية :

تقلص دور الوزير المختص بالإدارة المحلية حتى أصبح محدوداً ، ويمكن حصره فى النقاط التالية :-

١ - اذا لم يتكامل العدد القانونى اللازم لإنعقاد المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بعد اتخاذ الاجراءات القانونية - يخطر رئيس المجلس الشعبى المحلى او المحافظ " الوزير المختص بالإدارة المحلية " بتقرير عن ذلك لعرض الامر على مجلس الوزراء - مادة ١٠٠ معدلة .

٢ - اذا اعترض المحافظ على قرار اصدره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واصر المجلس على رأيه فإن للوزير المختص بالإدارة المحلية ان يعرض الامر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به - مادة ١٣٢ معدلة - .

٣ - يقدم الوزير المختص بالإدارة المحلية - لرئيس مجلس الشعب - تقريراً سنوياً عن نشاط وإنجازات المجالس الشعبية - مادة ١٣٣ معدلة - .

٤ - يصدر بحل المجلس الشعبى المحلى للمحافظة او لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار مسبب من مجلس الوزراء ، بناء على ما عرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية - مادة ١٤٥ معدلة - .

٥ - اضاف القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ فى المادة ١٣٢ فى فقرتها الاخيرة الحق للوزير المختص بالإدارة المحلية فى الفصل فى النزاع بين المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة وبين سلطة الوصاية ويكون قرار الوزير نهائياً .

٧ - الاشراف الممنوح للوزارات الأخرى:

للسوزارات المختلفة نوعاً من الاشراف على المجالس الشعبية المحلية وذلك فيما يتعلق باداء الخدمات المتصلة بكل وزارة من الوزارات فى الدولة ، ويتضح ذلك فيما يلى :-

١ - اكتفى المشرع بالاختصاص الممنوح لمجلس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء فى الاشراف على المجالس الشعبية المحلية ووضع الاصل العام فى المادة ١٣٤ من القانون والتي تنص " لكل من الوزراء فى نطاق اختصاص وزارته :-

أ - ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية وكذلك ابلاغ الوحدات المحلية بما يراه من ارشادات وتوجيهات فنية* تؤدى الى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب للمحصولى وشئون التكوين وتسعير السلع^(١) .

ب - وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها ، وتبليغ هذه الخطة الى المحافظين لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذها .

ج - المساهمة مع الوحدات المحلية فى الاعمال والمشروعات لادخاله فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها ، وقد نص المشرع على بعض الوزارات ذات الصلة الخاصة بالإدارة المحلية ومن ذلك:

١ - اختصاص المجالس المحلية للمحافظات فى مجال التصرف فى الاراضى المعدة للبناء والمملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة ، وفى خصوص قواعد التصرف فى الاراضى القابلة للإستزراع داخل الزمام والاراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومترين والتي تتولى المحافظة استصلاحها . فهنا لوجب المشرع اخذ رأى وزارة استصلاح

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري - الدكتور / ماجد راضى الطو مبة ٢٠٠٠.

الاراضى ، وفيما يتعلق بالاراضى الواقعة خارج للزام فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الاراضى والجهات التى تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة^(١) .

ب - يجب اخذ رأى وزارة التخطيط والمالية والصناعة والقوى العاملة اذا اريد تحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظات او انشاء لجان للخدمات بها - مادة ١١٠ معدلة - .

ج - نصت المادة ٧٩ معدلة على دور وزير العدل فى مجال الاعتراض على التشريحات للمجالس المحلية .

د - لا يجوز للوحدات المحلية الارتباط بأية مشروعات استثمارية مشتركة مع رأسمال عربى او اجنبى الا بعد موافقة جهات التخطيط المختصة والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة - مادة ١١٥ معدلة .

٢ - نصت قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة وخصوصاً المادة ١٣٦ من القانون الاخير على اخضاع حسابات المجالس المحلية لرقابة مزدوجة من وزارة المالية والجهاز المركزى للحسابات ، حيث نصت على " يتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للحسابات - طبقاً لقانون الموازنة العامة وقانون الجهاز المركزى للحسابات - مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لإيراداتها ومصروفاتها ، ويكون ممثلوا وزارة المالية فى هذه الوحدات مسؤولين عن صحة هذه الحسابات ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها . وذلك على النحو الذى تفصله اللائحة المالية .

وحيث ان الإدارة المحلية هى جزء من إدارة الدولة فإن مجلس الدولة هو الذى يتولى الإفتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدة الإدارة المحلية ، كما يتولى إدارة قضايا الدولة مباشرة للدعوى التى تكون هذه الوحدات طرفاً فيها . ويتم إحالة الموضوعات المشار إليها من رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة او من المحافظ المختص او من ينيبه بحسب الاحوال - مادة ١٣٧ - .

ويجب مراعاة ان الوزارات فى هذ الشأن لا تمارس اختصاص رئاسى على المجالس الشعبية المحلية بل دورها ينحصر فى التوجيه الفنى وفى

(١) الوسيط فى القانون الإدارى - تنظيم الإدارة العامة - الدكتور / مصطفى ابو زيد فهمي طبعة ١٩٩٥ .

تبصير المجالس الشعبية المحلية بالخطوة المتلى التى تؤدى الى حسن تنفيذ السياسة العامة للدولة . اما فى نطاق تنفيذ هذه السياسة فإن استقلال المجالس المحلية يبقى كقاعدة عامة فى حدود الوصاية الإدارية المقررة للجهات المشار اليها آنفاً .

ثانياً : الاشراف فى نطاق اللامركزية الإقليمية

منح المشرع فى القانون الجديد نفس الصلاحيات التى كان منصوص عليها فى القوانين السابقة وذلك بالنسبة للمحافظ ورؤساء الوحدات الإقليمية فى حق الاعتراض على بعض القرارات الصادرة من المجالس المحلية ، كما انه أيضاً وضع المجالس المحلية فى نطاق المحافظة تحت اشراف ووصاية المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وطبق ذات المبدأ بالنسبة للوحدات الأخرى فجعل المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى تحت اشراف المجلس الشعبى المحلى للمركز . ووضع المجالس الشعبية المحلية للأحياء تحت وصاية المجلس الشعبى المحلى للمدينة .

وسوف نعرض بإيجاز شديد لمظاهر هذه السلطة بالنسبة للمحافظ ورؤساء الوحدات الأخرى . ثم بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

١ - سلطة المحافظ ورؤساء الوحدات الإقليمية الأخرى :

نعرض بإيجاز لسلطات المحافظ كما وردت فى القانون الجديد ، حيث نصت المادة الأولى فقرة (ج) محلة ، حيث جعلت إنشاء القرى بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز .

- كما نصت المادة ٤ من القانون بان يمثل كل محافظة محافظها . كما ان المواد ٢٦ ، ٢٧ من القانون تعرضت لاختصاصات المحافظ حيث تضمنت الاساس العام لاختصاص المحافظين وانه يمثل السلطة التنفيذية - كما ان المحافظين قد منحوا سلطات الوزراء بالنسبة للمرافق وفى نطاق المحافظة وبالنسبة الى القرارات الصادرة من مجالس إدارات الهيئات العامة .

- والمادة ٢٧ مكرراً من ذات القانون جعلت المحافظ رئيساً لجميع العاملين فى نطاق المحافظة .

- وقد ورد فى المواد ٢٨ ، ٢٩ ، ٣١ ، ٣٢ من القانون على

التالى:-

التصرف فى الاراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية ، وقواعد استصلاح الاراضى وتوزيعها . كذلك منح المحافظ

اختصاصات الوزير المختص ، وكذلك اختصاصات وزير المالية المنصوص عليها في اللوائح وذلك في المسائل المالية والإدارية بالنسبة للمرافق التي نقلت إلى الوحدات المحلية ولإجهزتها ومولزاناتها . كذلك حق المحافظ في تفويض بعض اختصاصاته وكذلك رئاسة المجلس التنفيذي للمحافظة .

١ - المحافظ هو الذى يصدر القرار الخاص بتنظيم حساب الخدمات والتنمية .

٢ - يجب موافقة المحافظ على مايفرضه المجلس المحلى للمدينة من رسوم^(١) .

٣ - تضمنت المواد ٥٤ ، ٧١ ، ٧٨ ، ٧٩ ، ٨١ ، ٨٣ ، ٨٤ معلة بسلطات المحافظ سواء فى تنظيم حساب للخدمات الخاص بالمدينة والقرية وتنظيم الانتخابات المحلية فى نطاق المحافظة^(٢) .

٤ - المحافظ هو الذى يعلن نتيجة الانتخابات المحلية ويدعو المجالس المحلية للإجتماع .

٥ - لا يجوز للوحدات المحلية ان تتعاقد مع احد اعضاء مجالسها الا بعد موافقة المحافظ .

٦ - يجوز بقرار من المحافظ - بناء على اقتراح الجهات المختصة - تحديد نطاق مناطق صناعية بالمحافظات وإنشاء لجان للخدمات بها .

٧ - لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية قبول التبرعات المقيدة بشرط يخرج تنفيذه عن سلطة المجلس لو ان يغير تخصيصها الا بموافقة المحافظ . ويجب موافقة المحافظين على قبول التبرعات والمساعدات التى تقدمها هيئات او اشخاص اجنبية .

٨ - اعطى المشروع اختصاصات واسعة للمحافظين بالنسبة لشغل مناصب سكرتيرى العموم والسكرتيرين للمعاعدين ورؤساء للمراكز والمدن والاحياء والقرى اما منفردين او بعد الاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء .

٩ - نصت المادة ١٤٠ من القانون وكذلك المادة ١٤١ على ان يحدد المحافظ الوظائف التى يكون شغلها بإمتحان ، وذلك التى تشغل بدون

(١) المواد ٣٨ ، ٥٣ ، ٨٦ ، ٩٢ ، ١١٠ ، ١٢٠ ، ١٢٤ ، ١٢٨ ، ١٣٩ ، ١٤٠ ، ١٤١ ، من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته .

(٢) الوسيط في القانون الإداري - الجزء الأول - للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ٢٠٠٠ .

امتحان. كما يجوز للمحافظ ان يشغل بعض الوظائف بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة .

١٠ - نصت المادة ١٣٢ من القانون على انه " للمحافظ او رئيس الوحدة المحلية المختص الاعتراض على اى قرار يصدر من المجلس الشعبى المحلى بالمخالفة للخطة العامة للدولة او الموازنة المعتمدة او بنطوى على اية مخالفة للقوانين او للوائح او يخرج عن اختصاص المجالس المحددة فى هذا القانون وله (فى هذه الحالة) اعادة القرار إلى المجلس الشعبى الذى اصدره مشفوعاً بملاحظاته والاسباب التى يبنى عليها اعتراضه وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ لبلاغ القرار .

فإذا اصرر للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة على قراره . عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه به . ويقوم مجلس الوزراء بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرض الأمر عليه ويكون قرار المجلس فى هذا الشأن نهائياً . لما فى حالة اصرار اى من المجالس الشعبية المحلية للوحدات الاخرى على قراره ، يخطر المحافظ المختص رئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ، ويعرض الأمر على الوزير المختص بالإدارة المحلية ، ويقوم الوزير بالبت فى القرارات المعترض عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ عرضها عليه ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً .

١١ - واخيراً منحت المادة ١٣٥ من القانون المحافظ سلطة واسعة بالنسبة للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة حيث نصت على " يتولى المحافظ التفويض على الاجهزة التنفيذية للوحدات المحلية فى نطاق المحافظة والمراقق الخاضعة لإشرافها ، وله ان يكلف بإجراء هذا التفويض اجهزة الرقابة المختصة او من يختاره من الفنيين والإداريين المختصين من العاملين المدنيين بالمحافظة .

٢ - سلطة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للوحدات الأخرى :

نصت المادة ١٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ان " يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وطبقاً للقواعد المقررة فى القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :-

أ - الأشراف والرقابة على اعمال ونشاط هذه المجالس .

ب - التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية .

ج - الموافقة على اقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير اسمائها ويبلغ رئيس المجلس قرارات المجلس إلى المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها . (يلاحظ ان هذه المدة كانت ثلاثة ايام في القانون الملغى ثم زيدت إلى سبعة ايام عند صدور القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ثم زيدت إلى خمسة عشر يوماً بمقتضى القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١) .

ثم جاءت المادة ١١٤ من القانون وخولت المجلس الشعبي المحلي للمحافظة سلطة واسعة اذ يكون بمقتضاها ان يعتمد اللوائح الداخلية للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة - وهنا معناه ان تنفذ اللائحة قبل موافقة المجلس الشعبي المحلي - ومن يملك للموافقة يملك الرفض وهنا فإنها سلطة خطيرة ^(١) .

ونص القانون على بعض الاختصاصات التي تمارسها تلك المجالس في حالات فردية منها : ضرورة موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على إنشاء وإلغاء وتحديد نطاق وتغيير اسماء المراكز والمدن والاحياء في نطاقها . وتتعين موافقة المجلس المشار إليه اذا اراد المجلس الشعبي المحلي للمدينة التصرف بالمجان في مال من اموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيريه بإيجار اسمي أو اقل من اجر المثل لغير ^(٢) للوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة فيما يجاوز عشرة آلاف جنيه ولا يتعدى خمسين ألف جنيه في السنة المالية . ويقوم المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بدور الحكم بين المحافظ وبين المجلس الشعبي المحلي للمدينة اذا ما رفض هذا المجلس تقرير أو تعديل رسم محلي أو إلغاء أو تقصير أجل سريانه بناء على طلب المحافظ .

ولا يفوتنا هنا للتذكير بان اى قرار يصدر يمكن الطعن عليه امام القضاء الإداري - مجلس الدولة - وفقاً للقواعد العامة المنظمة للطعن على القرارات .

(١) أصول القانون الإداري الدكتور سامي جمال الدين ص ٢٣١ وما بعدها دار المطبوعات الجامعية طبعة ١٩٩٦ .

(٢) لقانون الإداري - الدكتور / ماجد رابع الطوطبة طبعة ١٩٩٨ .

المطلب الثالث

الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازناتها

حددت المادة ٣٥ من القانون للموارد المالية للمحافظات وصنفتها في نوعين هما :-

الموارد المالية للمحافظات :

وتشتمل هذه الموارد على موارد مشتركة مع سائر المحافظات الأخرى وموارد خاصة بكل محافظة على حدة .

أ - الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن مايلي :

١ - نصيب المحافظة من الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التي تقع في دائرتها ويحدد القانون سعر هذه الضريبة الإضافية وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة^(١).

٢ - نصيب المحافظة في الضريبة الإضافية على ضريبة القيمة المضافة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النص الآخر في رصيد الموارد المشتركة . وإذا اختلف المركز للرئيسي لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلي لخص للمجلس الشعبي المحلي للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويوزع النصف الآخر في رصيد الموارد المشتركة .

ويتم توزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة بقرار يصدره الوزير المختص بالحكم المحلي . ورغم العجز الشديد في موارد المحليات بكافة مستوياتها فإن المشرع قد ألغى هذا المورد بشطريه إذ نص قانون الضرائب على الدخل الصادر بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ في المادة الثالثة من قانون الإصدار على إلغاء الضريبة الإضافية بدائرة المحافظة المفروضة كنسبة من الضريبة الأصلية المقررة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية .

(١) كان تحديد سعر الضريبة في القانون السابق ٥٢ سنة ١٩٧٥ بقرار من رئيس الجمهورية والحد الأقصى للضريبة الجمركية ٢٪.

ثم جاء أخيراً قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٨٦ والصادر فى أغسطس لإلغاء الضريبة الإضافية على الصادر والوارد المفروضة بموجب قانون نظام الحكم للمحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

والغاء هذه الموارد سوف يزيد من عائق الحكومة المركزية رغم ما ينادى به البعض من تدعيم المحليات واعتمادها على مواردها الذاتية .

ب - الموارد الخاصة بكل محافظة على حدة :

نصت المادة ٣٥ معلقة فى فقرتها الثانية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على هذه الموارد وهى عبارة عن :-

أ - ربع حصيلة الضرائب الاصلية المقررة على الاطيان فى المحافظة .

ب - ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل الاخرى المرخص بها من المحافظة .

ج - حصيلة استثمار اموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها .

د - الضرائب والرسوم الاخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة . هذا مع ان الفقرة الثانية المضافة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ الى المادة الرابعة من قانون اصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، والتى تجيز للمجالس الشعبية للمحافظات زيادة الرسوم المقررة بما لا يجاوز مثلى الفئات المقررة بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالإدارة المحلية واقتراح المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختص .

هـ - الاعانات الحكومية .

و - التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار اليها فى البندين ١ ، ٢ من النوع الثانى من نوعى الموارد المشار اليها على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقرها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها .

هذا وقد قضى القانون في المادة ٣٦ منه بان ينشأ بكل محافظة حساب خاص تستكون موارده من حصيلة التصرف في الاراضى الزراعية والمستصلحة المشار اليها في المادة ٢٨ من هذا القانون تخصص حصيلته لإغراض استصلاح الاراضى على مستوى المحافظة كما اوجب القانون بذات المادة ٣٦ ان ينشأ بكل محافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة تتكون موارده من :-

١ - حصيلة التصرف في الاراضى للمعدة للبناء المشار اليها في المادة ٢٨ من القانون .

٢ - حصيلة الاكتتاب فى سندات الاسكان المشار اليها فى المولد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الاسكان الاقتصادى .

٣ - حصيلة مقابل الارتفاع الذى يودى فى حالات الاعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لاحكام قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة .

٤ - حصيلة الضريبة المقررة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الاراضى للفضاء (الغيت هذه الضريبة) .

٥ - المبالغ المخصصة لإغراض الاسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة .

٦ - حصيلة ايجارات واقساط تملك المساكن المملوكة للمحافظة .

٧ - القروض .

٨ - الاعانات والتبرعات والهبات والوصايا .

٩ - حصيلة استثمار اموال هذا الحساب بقيمة ايجار المساكن التعويضية التى لقيمت بمدن القناة للثلاث واقساط تملك تلك المساكن^(١) .

١٠ - حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الاولى من المادة ٢١ من قانون توجيه وتنظيم اعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك على مستوى المحافظة .

(١) القانون الإداري - تنظيم - تشلح ، وسائل الإدارة - الدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط - طبعة ٢٠٠٢ .

هذا وقد سابر القانون الجديد القانون السابق عليه رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بصدد انشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية مستحدثاً كلاهما هذا الأمر الذي لم يكن له نظير في قوانين الإدارة المحلية السابقة عليهما ، غير ان الخلاف بينهما يكمن في ان القانون الجديد جعل انشاء هذا الحساب وجوبياً في حين ان القانون السابق عليه ترك امر انشاء ذلك الحساب جوازياً للمجلس المحلي للمحافظة .

وتتكون موارد حساب للخدمات والتنمية المحلية من :-

أ - الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب .

ب - ارباح المشروعات الانتاجية التي يمولها الحساب المذكور .

ج - التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .

د - ٥٠ % من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط في الموزنة .

وقد تناولت المادة ٣٨ المشار اليها من القانون لوجه استخدام هذا الحساب في اغراض عدة وفقاً لما يقرره للمجلس الشعبي للمحافظة وهي :-
١ - تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها في اطار الخطة العامة للدولة .

٢ - استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موزنة المحافظة لإتمامها وانشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية .

٣ - رفع مستوى اداء الخدمات العامة المحلية .

٤ - الصرف على الخدمات العامة الحيوية للعاجلة .

ويصدر بتنظيم حساب للخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص وتعامل لموال هذا الحساب معاملة الاموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحويل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزنة العامة .

ج - الموارد المالية للمراكز :

قضت المادة ٤٣ من القانون بان تشتمل موارد المركز مايلي :-

١ - ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد لصالح المركز .

٢ - حسيطة استثمار اموال المركز وايرادات المرافق التي يديرها .

٣ - الاعانات الحكومية .

٤ - التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هبات او اشخاص اجنبية .

٥ - القروض التي يقررها للمجلس .

كما قضت المادة ذاتها في فقرتها الاخيرة بان ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمركز حساب للخدمات والتنمية للمراكز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر اموال هذا الحساب اموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزينة العامة .

ومن الواضح انها نفس الاحكام فيما يتعلق بمستوى المحافظة .

د - الموارد المالية للمدن :

وردت احكام هذه الموارد في المواد من ٥١ إلى ٦٢ من القانون . وتشتمل موارد المدينة على مايلي :-

لولا : حسيطة للضريبة على العقارات المبنية الواقعة في دائرة اختصاص المجلس والضرائب الاضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لإغراض قومية .

ثانياً : حسيطة ضريبتى الملاهى والمراهنات والمفروضتين في دائرة المدينة .

ثالثاً : ٧٥ % من حسيطة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان الكائنة في دائرة اختصاص المدينة و ٧٥ % من حسيطة الضريبة الاضافية المقررة على هذه الاطيان .

رابعاً : ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

خامساً : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انبعت
من اعمال المنفعة العامة بالفئات وفقاً للقواعد المقررة في القانون العاشر
بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب اعمال
المنفعة العامة .

سادساً : للمرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي للمحلى للمدينة في
نطاقه في حدود القوانين واللوائح على مايتى :-

- ١ - مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية .
 - ٢ - رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .
 - ٣ - اعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة .
 - ٤ - المحال العمومية والانتية والمحال الصناعية والتجارية .
 - ٥ - حيوانات الجر والكلاب والذئاب وما مائل ذلك .
 - ٦ - المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النين
والعائمات على اختلاف انواعها .
 - ٧ - ماينبع في المذابح العامة او للنقط المستعملة لذلك .
 - ٨ - الاسواق المرخص في ادارتها للأشخاص الخاصة .
 - ٩ - استهلاك المياه والتيار الكهربى والغاز في حدود ١ % من قيمة
الاستهلاك اذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .
 - ١٠ - الانتفاع بالشواطىء والسواحل او استغلالها^(١) .
 - ١١ - الاجارات التي يؤديها شاغلوا العقارات المبنية الخاضعة
لضريبة المبانى لغاية ٤ % على الاكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع
مراعات احكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر ، وعلى ملاك
العقارات المبنية او المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغلها واداءه في
مكاتب التحصيل في المواعيد المحددة لإداء الضريبة على العقارات المبنية .
- سابعاً : للمقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال او الانتفاع
بالمرافق العامة التابعة للمدينة او التي تديرها الاجهزة التنفيذية فيها او على
استعمال واستغلال الاملاك العامة التي تديرها المدينة .

(١) الرقابة على اعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - الدكتور / سامي جمال الدين - طبعة ٢٠٠٢ .

ثامناً : حصيلة الحكومة في نطاق المدينة من إيجار المباني وإراضى البناء الفضاء الداخلة في املكها الخاصة .

تاسعاً : إيرادات استثمار لموال المدينة والمرافق التى يتولاها وإيرادات الاموال العامة والواقعة في نطاقها .

عاشراً : الاعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هيئات او اشخاص اجنبية (١).

حادى عشر : للقروض التى يعقدها المجلس .

هذا وقد نص القانون فى المادة رقم ٥٢ منه على ان تعفى من الرسوم المنصوص عليها فى البند ١١ سادساً من المادة السابقة .

١ العقارات التى تشغلها الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمجالس الشعبية المحلية للوحدات والجمعيات والمؤسسات الخاصة المشهورة طبقاً للقانون .

٢ العقارات للمعفاة من الضريبة على العقارات المبنية .

٣ للعقارات المملوكة للدولة الاجنبية بشرط المعاملة بالمثل .

وقد اشارت المادة ٥٣ من القانون الى ان قرار المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها بالمادة ٥١ لا يكون نافذاً الا بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمركز والمحافظ ويجوز للمحافظ ان يطلب من المجلس تقريراً او تعديل رسم معين تمكيناً له من مباشرة اعماله فسيما يعود بالنفع المحلى كما يجوز له ان يطلب الى المجلس إلغاء الرسم او تعديله او تقصير اجل سريانه اذا رأى ان بقاءه لا يتفق والسياسة الاقتصادية او المالية للدولة .

وفى حالة رفض المجلس فى الحالات سالفة الذكر اجابة الطلب يتم عرض الأمر على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ليقرر فيه مايراه ، فإذا استمر الخلاف عرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن نهائياً .

ولخيراً قد تناولت المادة ٥٤ من القانون بالمجلس الشعبى المحلى للمدينة إنشاء حساب للخدمات والتنمية للمدينة ، على ان يصدر بتنظيم هذا

(١) قانون الإدارى - للتكتور / عبد الغنى بسيوني عبد الله - طبعة ١٩٩٤ .

الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر اموال هذا الحساب اموالاً عامة بصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب الى الخزنة العامة .

٥- الموارد المالية للأحياء :

ليس للأحياء موارد مالية مستقلة ويقوم كل حي بتغطية مصروفاته عن طريق ما يتم تقريره له من اعتمادات تغطي مصروفاته بمعرفة المجلس الشعبي المحلي للمدينة م ٦٢ / ٢ اي ان موارد المدينة هي ذاتها موارد الاحياء .

٦- الموارد المالية للقرى :

اشارت المواد من ٦٩ إلى ٧١ من القانون إلى الموارد المالية للقرية ، فلقد نصت المادة ٦٩ على انها تشمل مايلي :-

١ ٧٥ % من حصيلة الضريبة الاصلية المقررة على الاطيان للكائنة فى نطاق القرية ، ٧٥ % من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الاطيان .

٢ حصيلة ضريبة الملاهى المفروضة فى نطاق القرية .

٣ موارد اموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .

٤ ما يخصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

٥ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول مايرد منها من هبات او اشخاص لجنينة .

٦ الإعانات الحكومية .

٧ القروض التى يعقدها المجلس .

هذا وقد قضت المادة ٧٠ من القانون بإنشاء حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بالقرية تتكون موارده ممايأتى :-

١ ٧٥ % من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لاحكام المادة (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية .

٢ اموال المشروعات التى تدار على اساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .

٣- مقابل تمليك المباني فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشاءها .

٤- ليجارات المباني السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات انشاءها .

٥- حصة الخدمات الاجتماعية من ارباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .

٦- الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

وتستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية وفقاً لنص المادة ٧١ من القانون ولما يقرره المجلس الشعبى المحلى للقرية فى الاغراض الآتية :-

١- تمويل المشروعات الانتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى اطار الخطة العامة للدولة .

٢- استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا يكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة .

٣- رفع مستوى لاداء الخدمات المحلية .

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل امواله معاملة الاموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض اموال هذا الحساب الى الخزينة العامة .

وبالرغم من هذه القائمة الطويلة بالنسبة للإيرادات فإن الحصيلة الفعلية لموارد القرية ضئيلة للغاية وإن بعض هذه الموارد لا وجود لها الا على الورق فقط .

المبحث الرابع

نظام سير العمل بالمجالس المحلية

سوف نتناول في هذا المبحث نظام سير العمل في المجالس الشعبية المحلية وسوف يكون للبحث مقسماً الى اربعة مطالب على النحو التالي :-
المطلب الاول : الاحكام الخاصة باعضاء المجالس المحلية .
المطلب الثاني : اجراءات الترشيح والانتخاب^(١) .
المطلب الثالث : حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتهم .
المطلب الرابع : الاحكام الخاصة بمزولة المجالس الشعبية المحلية لأعمالها .

المطلب الأول

الاحكام الخاصة باعضاء المجالس المحلية

أولاً : الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجالس المحلية^(٢):

نصت المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على الشروط التي يجب توافرها فيمن يرغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس الشعبية المحلية وهي:-

- ١ ان يكون متمتعاً بجنسية جمهورية مصر العربية .
 - ٢ ان يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة ميلادية كاملة على الأقل يوم الانتخاب .
 - ٣ ان يكون مقيداً في جداول الانتخاب بالوحدة المحلية التي يرشح نفسه في دائرتها وله محل اقامة في نطاقها .
 - ٤ ان يجيد القراءة والكتابة .
 - ٥ ان يكون قد لاي الخدمة العسكرية الإلزامية لو اعفى من ادائها طبقاً للقانون .
- وبجانب هذه الشروط فقد اوجبت المادة المشار اليها على شاغلي الوظائف التالية تقديم استقالتهم من وظائفهم قبل التقدم للترشيح وهم^(٣):-
- افراد القوات المسلحة والشرطة واعضاء الهيئات القضائية .

(١) شرح نظام الحكم المحلي الجديد - للدكتور / سليمان محمد الطموري - طبعة ١٩٨٠ .

(٢) القانون الإداري - للدكتور / ملحد راجب الطو - طبعة ١٩٩٣ .

(٣) القانون الإداري للدكتور / محمد فؤاد مهنا ص ٣٢٠ وما بعدها طبعة ١٩٨١ دار المعارف

- العمد والمشايخ ورؤساء الوحدات المحلية ومديرى المصالح ورؤساء الأجهزة التنفيذية وذلك اذا رغبوا فى الترشيح لعضوية المجالس المحلية التى تدخل فى نطاق اختصاص وظائفهم .

وفىما عدا افراد القوات المسلحة والشرطة التى تنظم اجراءات استقلالهم قواعد خاصة ، فإن الاستقالات التى يتقدم بها احد شاغلى الوظائف المشار إليها سابقاً تعتبر مقبولة بمجرد تقديمها .

وقد صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الحكم المحلى فى ظل القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الاحزاب السياسية . ولم يربط هذا القانون تشكيل المجالس الشعبية المحلية بنظام الاحزاب . إلا ان هذا الوضع قد تغير فى ظل التعديل الدستورى لعام ١٩٨٠ حيث صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ متضمناً تعديل بعض احكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وكذلك اضيفت اليه بعض الاحكام الجديدة .

قد ورد ضمن هذه الاحكام التى اضيفت للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حكم المادة ٧٥ (مكرراً) المعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ التى نصت على ان " يكون انتخاب اعضاء المجالس الشعبية المحلية على اختلاف مستوياتها عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية . ونظام الانتخاب الفردى وبمقتضى هذا النص اعيد الربط من جديد بين التنظيمات السياسية وهى حالياً الاحزاب وبين المجالس الشعبية المحلية ومع ذلك فإن هذا الربط الجديد يختلف عن سابقة فى ظل القانونين السابقين رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ ورقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ وذلك من عدة نواحى اهمها :-

- فى ظل القانون الجديد يوجد نظام تعدد الاحزاب بعكس الحال فيما سبق حيث كان يوجد تنظيم سياسى واحد هو الاتحاد القومى او الاتحاد الاشتراكى العربى .

- فى ظل القانون الجديد يكتسب المرشح عضوية المجلس الشعبى المحلى عن طريق الانتخاب المباشر من كافة المواطنين المقيدى بجدول الانتخاب فى الوحدة المحلية ، بعكس ما كان عليه الحال فى الماضى حيث كانت عضوية اللجان التنفيذية او الاساسية بالاتحاد القومى او الاتحاد الاشتراكى العربى هى السبيل لعضوية المجالس المحلية ، وهو بهذا كان يقترب من نظام للتعين منه الى نظام الانتخاب .

وقد ادخل المشرع تعديلاً على المادة ٧٥ (مكرراً) بموجب القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٨ على أن يفسح المجال للعناصر المستقلة غير الحزبية للحصول على عضوية المجالس الشعبية المحلية عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي .

ومن هنا نرى أن الناخب في ظل تعديل المادة ٧٥ مكرراً المشار إليها والمعدلة ، له حرية الاختيار لمرشحيه من أحد الأحزاب القائمة أو من غير المنتمين للأحزاب .

ولقد ألغى نظام للقوائم الحزبية بموجب القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٦ المعدل لبعض أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهو الأمر الذي استتبع تعديل المادة ٧٥ (مكرراً) .

وقد نصت المادة ٧٥ (مكرراً) عقب تعديلها الأخير على الأحكام التالية بالنسبة لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية .

- يصدر المحافظ قراراً بتعيين رمز لكل مرشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية .

- على الناخب وهو يبدى رأيه باختيار العدد المطلوب لانتخابه وتبطل الاصوات المعلقة على شرط أو التي تعطى لأكثر من العدد المطلوب لانتخابه أو أقل من نصف هذا العدد أو إذا أثبت للناخب رأيه على بطاقة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه .

ثانياً : إجراءات الترشيح والانتخاب :

نظم القانون الحالي في المولد من ٧٦ إلى ٨٦ إجراءات الترشيح والانتخاب ويمكن إيجاز ذلك فيما يلي :-

١- يتقدم المرشح بطلب مكتوب إلى المحافظ أو إحدى وحدات الإدارة المحلية الكائنة بنطاقها على الاقل عن عشرة أيام من تاريخ المدة التي يحددها المحافظ وعلى الاقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح على أن يرفق المرشح بطلبه المستندات التالية :

- إيصال ايداع المبلغ المقرر للترشيح . وهذا المبلغ يتراوح ما بين مائة جنيه وخمسة وعشرون جنيهاً وذلك حسب مستوى المجلس الذي سيتم الترشيح له .

- المستندت الاخرى التى يحدها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط اللازمة للترشيح .

ويعفى المرشح الذى تجاوز عمره السن القانونية للتجنيد من تقديم شهادة اداء الخدمة العسكرية الإلزامية او الاعفاء منها .

وتعتبر الاوراق والمستندات التى تقدم من المرشح اوراقاً رسمية فى تطبيق احكام قانون العقوبات (مادة ٧٦) .

٢- تشكل بقرار من المحافظ لجنة او اكثر فى كل قسم ومركز ومدينة برئاسة احد اعضاء الهيئات للقضائية من درجة قاضى او وكيل نيابة او ماعايلها وعضوية ممثل لمديرية الامن وممثل للمحافظة لفحص طلبات الترشيح واعداد كشوف المرشحين (مادة ٧٨) .

٣- يعرض فى دائرة الوحدة المحلية كشف يتضمن اسماء المرشحين والصفة التى تثبت لكل منهم وذلك خلال الخمسة ايام التالية لاقتال باب الترشيح . وبالطريقة التى يعينها المحافظ بقرار منه .

هذا وقد تضمنت المادة ٧٩ من القانون الاعتراض على كشف المرشحين على الوجه التالى :-

- لكل من يتقدم للترشيح ولم يرد اسمه فى الكشف المعد لذلك ان يطلب من اللجنة السابق ذكرها والتى تختص بفحص طلبات الترشيح واعداد كشوف المرشحين ادراج اسمه خلال مدة عرض الكشف .

- لكل مرشح الاعتراض على ادراج اسم اى من المرشحين او اثبات صفة غير صحيحة امام اسمه او اسم غيره من المرشحين طوال مدة عرض الكشف ، وتقتصر فى هذه الاعتراضات وكذا الاعتراضات المقدمة عن القرارات الصادرة عن لجنة فحص طلبات الترشيح لجنة او اكثر تشكل بقرار من المحافظ برئاسة احد اعضاء الهيئات القضائية من درجة مستشار او ماعايلها وعضوية احد اعضاء الهيئات القضائية من درجة قاض او ماعايلها على الاقل يختارهما وزير العدل وممثل عن مديرية الامن وممثل عن المحافظة . ويتم الفصل فى هذه الاعتراضات خلال مدة اقصاها ١٥ يوماً من تاريخ قفل باب الترشيح .

ويتم نشر كشوف المرشحين فى جميع وحدات الإدارة المحلية بلصقها على مقر المحافظة ومقر المجلس الشعبى المحلى المختص مادة ٧٩ .

- يلزم المرشح بإتباع آداب الدعاية الانتخابية التى يصدر بها قرار من وزير الداخلية مادة ٨١.

- لا يجوز للمرشح ان يرشح نفسه فى اكثر من وحدة محلية واحدة والا اعتبر مرشحاً فى الوحدة التى قيد فيها ترشيحه أولاً مادة ٨٢ / ١ .

- لكل مرشح ان يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر او بطلب يقدمه إلى المحافظ المختص قبل يوم الانتخاب بسبعة ايام على الاقل واذا تم للتنازل بعد هذا الميعاد اثبت امام اسم المرشح فى الوحدة المحلية لذا كان قد قيد فيه . ويطلق التنازل يوم الانتخاب على بلب مقر للجنة الانتخابية واللجان الفرعية لها مادة ٨٣ (١).

٤ مع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين ينتخب عضو المجلس الشعبى المحلى بالأغلبية النسبية لعدد الاصوات الصحيحة التى أعطيت فى الانتخاب .

وفى حالة تساوى اكثر من مرشح فى عدد الاصوات الصحيحة التى حصل عليها يقتضى الأمر اعلان فوز مرشح واحد منهم لإستكمال العدد المطلوب انتخابه للمجلس الشعبى المحلى تجرى بينهم قرعة بمعرفة رئيس اللجنة العامة علانية ويعلن فوز من أسفرت عنه نتيجة القرعة .

واذا تقدم للترشيح عدد مساو للعدد المطلوب اعلن فوزهم بالتزكية (٢).

واذا كان عدد المتقدمين للترشيح اقل من العدد المطلوب اعلن فوزهم على ان يتم استكمال باقى العدد المطلوب فى انتخابات تكميلية - مادة ٨٥.

٥ يجرى مدير الامن عملية الانتخاب لعضوية المجالس ، ويشارك فى الانتخاب جميع الناخبين المقيدين فى جدول الانتخاب للوحدة المحلية التى تجرى فيها مادة ٦٨ .

٦ يعلن المحافظ نتيجة الانتخاب ، ويدعو المجالس الشعبية المحلية لى الاجتماع . وفى جميع الاحوال يجب ان تجتمع هذه المجالس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب .

ويكون الاجتماع كما هو منصوص عليه للاعداد للجان للنوعية والرئيس والوكلاء وغير ذلك من النواحي الدستورية الخاصة بالمجالس الشعبية .

(١) القانون الدستور - المبادئ الدستورية - الدكتور / ماجد راضى الطو - طبعة ٢٠٠٣.

(٢) الوسيط فى القانون الإداري - الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ١٩٩٥.

الفصل الأول

أولاً : العضوية وأحوال فقدانها

نصت المادة ٨٦ من القانون على " أن تجتمع المجالس الشعبية المحلية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب " . كما ان المادة ٨٩ من ذات القانون نصت على ان " مدة المجلس الشعبي المحلي اربع سنوات تبدأ من تاريخ اول اجتماع له " .

ويستفاد من هذا النص ان عضو المجلس الشعبي المحلي يمكنه الاحتفاظ بعضوية المجلس الشعبي المحلي لمدة اربع سنوات مادام لم يتم في شأنه اى سبب من اسباب فقدانها .

ومن الواضح ان تأييد عضوية المجالس الشعبية المحلية يتسق مع قواعد التمثيل النيابي اذ يكفل ذلك استمرار ولاء الاعضاء الحزبيين لناخبهم حتى يضمنوا تأييدهم لهم اذا ما اعاد الحزب ترشيحهم مرة اخرى ، كما انه ينطوى من ناحية اخرى على وسيلة فعالة في يد الناخبين لرقابة وتقييم نشاط اعضاء هذه المجالس والحزب المنتمين اليه .

ويجوز لرئيس الجمهورية لأسباب يقدرها ان يقرر استمرار المجالس الشعبية المحلية لسنة خامسة .

على انه وان كانت مدة العضوية اربع سنوات بحسب الاصل الا ان المشرع قد وضع في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اسباب لحوال لفقد العضوية قبل اكتمال مدتها وهي :-

١ . الاستقالة :

وهي حق طبيعي لكل عضو . فإذا مارغب احد الاعضاء في التخلي عن عضويته بالمجلس الشعبي المحلي عليه ان يتقدم باستقالته الى رئيس المجلس . ويتعين على الآخر عرض الاستقالة على المجلس في اول جلسة تالية لتلقيها ، وتعتبر الاستقالة مقبولة بموافقة المجلس عليها وفي هذه الحالة يقرر المجلس خلو المحل (مادة ٩٤) ويخطر رئيس المجلس المحافظ بخلو المحل .

٢ . التغيب عن حضور بعض جلسات المجلس او لاجته :

نصت المادة ٩٥ من القانون على تنظيم عملية غياب الاعضاء عن الجلسات حيث انه اذا غاب العضو عن جلسات المجلس الشعبي المحلي او

لجانه اكثر من ثلاث مرات متوالية او عن ربع عدد جلسات المجلس في الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول ، فإن المجلس المحلي التابع له العضو يصدر قراراً بدعوته لسماع اقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ اخطار العضو بموعدها .

ومن هنا فإن غياب العضو الممدد المنوه عنها لا يؤدي الى فقد عضويته وانما يتعين أولاً ان يستمع المجلس لدفاع العضو عن نفسه ، فإذا حضر العضو المتغيب هذه الجلسة وابدى اسباباً لم يقتنع بها المجلس او إذا تغيب العضو عن حضور الجلسة المحددة لسماع اقواله فإن المجلس يصدر قراراً باعتبار هذا العضو معتقلاً ، على انه يلزم صدور القرار بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس .

٣ اسباب سقوط العضوية او اسقاطها :

تضمنت المادة ٩٦ من القانون بيان هذه الاسباب . وقد فرق المشرع بين اسباب تسقط بها العضوية واخرى من شأنها اسقاط العضوية ويصدر الاسباب الاخيرة ميز المشرع بين الاسقاط الوجوبي للعضوية وبين الاسقاط الجوازي لها وذلك على التفصيل الآتي بيانه :-

أ- تسقط عضوية المجلس الشعبي المحلي في حالتين :-

- عن العضو الذي يفقد صفة العامل او الفلاح التي قام عليها انتخابه .

- عن العضو الذي يفقد شرطاً من الشروط اللازمة للترشيع .

ب- الاسقاط الوجوبي للعضوية :

يجب اسقاط عضوية المجلس الشعبي المحلي في حالتين :-

- عن من ثبت مخالفته لإحكام المادة ٩٢ من قانون الحكم المحلي

والتي تحظر التعاقد بالذات او بالواسطة بين الوحدة المحلية وای عضو في مجلسها الشعبي المحلي ، وذلك في غير الاحوال وبالشروط المنصوص عليها في هذه المادة .

- عن من يفقد الثقة والاعتبار .

ج- الاسقاط الجوازي للعضوية :

يجوز اسقاط عضوية المجلس الشعبي المحلي في حالة :-

- لخلال العضو بواجبات العضوية الاخرى او بمقتضياتها .

وبالنسبة لسائر احوال سقوط العضوية او اسقاطها يجب على المجلس الشعبي المحلى المختص ان يصدر قراراً بإعلان سقوط العضوية او اسقاطها مع مراعات ان يسبق ذلك قيام المجلس بدعوة العضو الذى يقوم فى شأنه سبب من اسباب سقوط او اسقاط العضوية لسماع اقواله وذلك فى المواعيد وطبقاً للقواعد وبالأغلبية المنصوص عليها فى المادة ٩٥ من القانون الخاصة بتغيب العضو عن الحضور فى جلسات او لجان للمجلس .

هذا وفى جميع الاحوال ومع مراعات النسبة المقررة للعمال والفلاحين اذا خلا مكان احد اعضاء المجلس الشعبي المحلى قبل انتهاء مدة عضويته يحل محله الحاصل على عدد الاصوات التالية له مباشرة فإن لم يوجد يجرى انتخاب تكميلى بالطريقة ذاتها ، وذلك مع مراعاة حكم المادة ٦٦ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

وتجرى الانتخابات التكميلية لإستكمال تشكيل المجالس الشعبية المحلية لشغل المقاعد الخالية فيما بين لدوار الانعقاد العادية^(١) .
مع مراعاة انه فى جميع الاحوال تكون مدة للعضو الجديد مكتملة لمدة عضوية سلفه مادة ٩٧ - .

المطلب الثالث

حقوق أعضاء المجالس المحلية وواجباتهم

لما كانت وظيفة المجلس الشعبي المحلى هى انشاء وإدارة المرافق العامة وقرار ومتابعة تنفيذ خطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلى ، وكذلك الاشراف والرقابة على مختلف المرافق والاعمال ذات الطابع المحلى ، لذلك كان من اللازم ان يتمتع اعضاء المجلس المحلى بحقوق تمكنهم من مباشرة وظيفتهم التى هى فى الوقت ذاته وظيفة المجلس الشعبي المحلى . وقد تضمن القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اهم حقوق اعضاء المجالس المحلية وهى^(٢) :-

١- تقديم الاقتراحات والموضوعات :

نظم مباشرة هذا الحق المادتين ١٠٣ ، ١٠٤ من القانون حيث نص على ان لكل من اعضاء المجلس الشعبي المحلى ان يطلب من رئيس

(١) النظم السليمية - للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب - طبعة ١٩٨٧ .

(٢) الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية - دراسة مقارنة - للـ د / حسن محمد عواضة - طبعة ١٩٨٢ .

المجلس - المنتخب فيه - ادراج موضوع معين في جدول اعمال المجلس وذلك قبل انعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس ان يحيل الى اللجنة المختصة مايقدمه الاعضاء من لقرحات وموضوعات وفي جميع الاحوال لا يجوز ان تناقش بالمجلس الموضوعات غير المدرجة بجدول اعمال الجلسة .

٢ تقديم الاسئلة :

ويقصد بالسؤال الاستفسار عن امر معين في نطاق الوحدة المحلية التي يقع في دائرتها المجلس وان يكون موضوعه يدخل في اختصاص الموجه اليه . وقد نص المشرع على هذا الحق وبين كيفية مباشرته في المادة ١٩ من القانون بالنسبة للمحافظة والمادة ١٠٦ بالنسبة لوحدات الحكم المحلي الأخرى .

ويمقتضى ذلك يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبي المحلي للمحافظة ان يوجه للمحافظ او لمساعدى المحافظ ولكل من رؤساء المصالح ورؤساء الهيئات العامة في نطاق المحافظة اسئلة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم .

وايضاً يكون لكل عضو من اعضاء المجالس الشعبية المحلية الأخرى الحق في توجيه اسئلة الى رئيس الوحدة المحلية ومديرى الإدارات ورؤساء الاجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة في نطاق الوحدة المحلية ، وذلك في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم .

وقد اشترط القانون ان يكون السؤال في امر من الامور المحلية والا يكون متعلقاً بمصلحة خاصة بمقدمه او يكون له صفة شخصية . وعلى المحافظ او رئيس الوحدة المحلية المختص او غيره من المسؤولين ممن توجه اليهم الاسئلة ، الاجابة عليها بجلسة المجلس الشعبي المحلي ، الا اذا رأى المجلس الاكتفاء برد مكتوب عليها . ويجوز للمحافظ او لرئيس الوحدة المحلية حسب الاحوال ان ينيب رؤساء الاجهزة العاملة في نطاق الوحدة المحلية في الرد على الاسئلة الموجهة اليه .

ونود ان نوضح ان السؤال حق شخصى لمقدمه وبذلك يجوز له التنازل عنه .

وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس الشعبي المحلي اجراءات واوزاع تقديم الاسئلة والرد عليها .

وغنى عن البيان ان تلك الامور تنظمها اللوائح الداخلية للمجالس
النيابية .

٢ طرح موضوع عام للمناقشة :

نصت على ذلك الحق المادة ١٠٥ من القانون وكذلك المادة ٣٨ من
اللائحة التنفيذية حيث اجاز لعدد لا يقل عن خمسة من اعضاء المجلس
الشعبي المحلى ان يطلبوا طرح موضوع عام يتصل بالوحدة المحلية للمناقشة
العامة ، ويقدم هذا الطلب إلى رئيس الوحدة المحلية المختص الذي يحيله
بدوره إلى المجلس للتنفيذ ليتولى بحثه وفحصه ودراسته ويرفع إليه تقريراً
بنتيجة البحث والدراسة .

ويقوم رئيس الوحدة المحلية بعد ذلك بإحالة هذا التقرير مشفوعاً برأيه
إلى المجلس الشعبي المحلى لمناقشته وتبادل الرأي حوله واتخاذ القرار أو
للتوصية اللازمة بشأنه مع مراعاة الاعتبارات المحلية .

٤ تقديم طلب الإحاطة :

نصت المادة ٢٠ من القانون الحالي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على انه
يجوز لكل عضو من اعضاء المجلس الشعبي المحلى للمحافظة ان يطلب
إحاطة المحافظ أو غيره من نواب المحافظ أو من رؤساء المصالح ورؤساء
الهيئات العامة فى نطاق المحافظة علماً بأمر له أهمية عامة عاجلة فى
الشئون الداخلة فى اختصاصاتهم وعلى مقدم طلب الإحاطة ان يحدد الأمور
التي يتضمنها ويبين صفتها العامة والعاجلة وتنظم اللائحة الداخلية للمجلس
إجراءات وأوضاع تقديم طلبات الإحاطة والاجابة عنها ومن الواضح ان
قانون الحكم المحلى الحالي لعام ١٩٧٩ لم يكن متضمناً وقت صدوره حكماً
يعطى للمجالس الشعبية المحلية الأخرى بخلاف مجلس شعبى المحافظة
حق تقديم طلبات إحاطة للمسؤولين ، الأمر الذى اوجد مغايرة لا مبرر لها .
باعتبار ان طلبات الإحاطة تتعلق بأمور لها صفة عامة وعاجلة وان هذه
الأمور كما قد تكون على مستوى المحافظة يمكن ان تكون أيضاً على
مستوى الوحدات المحلية الأخرى .

ولقد ندرك المشرع ذلك الأمر فقضت المادة ١٠٦ من القانون بعد
تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بان " لاعضاء المجلس الشعبي
المحلى فى المركز أو المدينة أو الحى أو القرية توجيه ٠٠ وطلبات الإحاطة
لرؤساء وحدات الحكم المحلى المختصين ولمبرى الإدارات ولرؤساء

الاجهزة التنفيذية المحلية ورؤساء الهيئات العامة العاملة في نطاق الوحدة المحلية " .

وتسرى بشأن طلبات الاحاطة هذه حكم المادة ٢٠ من هذا القانون مع مراعاة مستوى الوحدة المحلية .

٥ تقديم الاستجواب :

كان القانون السابق رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ يكفل بمقتضى المادتين ٢١ ، ١٠٦ منه لأعضاء المجالس الشعبية المحلية على كافة المستويات حق تقديم استجواب لكافة المسؤولين العاملين في نطاق الوحدة المحلية ، الا ان القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد جاء وقت صدوره خلواً من النص على هذا الحق لأعضاء المجالس المحلية .

ويبدو ان المشرع قد تقي به فيما بعد الى انه بذلك قد حرم اعضاء المجالس المحلية من حق اساسى وخطير يمارسون من خلاله الرقابة على المسؤولين في نطاق الوحدة المحلية . لذلك جاء القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ معدلاً للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ومقررأ لحق اعضاء المجالس الشعبية المحلية في توجيه الاستجواب وتقرير المسؤولية .

غير ان المشرع قد الغى هذا الحق بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والذي قضت المادة السادسة منه بان " تلغى نصوص المواد ٢٠ مكرراً و ٢٠ مكرراً (١) وللمادة ١٠٦ مكرراً و ١٠٦ مكرراً (١) " .

من قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه (القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩) كما تلغى كلمتا " الاستجواب " و " الاستجوابات " اينما وردتا في القانون السابق الاشارة اليه .

ولنا رأى على هذا الإلغاء :

كنا نأمل ان يظل حق الاستجواب مكفولاً لأعضاء المجالس المحلية باعتباره من اهم الحقوق التي تقررت لهم . فضلاً عن ما له من قيمة واهمية كبيرة في الرقابة على المسؤولين التنفيذيين في نطاق الوحدة المحلية ومهما قيل عن وجود سلبيات اكتتفت ممارسة هذا الحق ، فإن استمرار الممارسة مع الحرص على ترشيدها كان كفيلاً بإزالة هذه السلبيات او التقليل منها .

حيث ان المجالس الشعبية المحلية هي الرقيب على اعمال السلطات التنفيذية كل حسب درجاتها .

الفرع الأول

اولاً : ضمانات الأعضاء فى ممارسة مهام العضوية

تناول القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ هذه للضمانات فى المادة ٩١ منه حيث نصت على :-

أ- لا يسأل عضو المجلس الشعبى المحلى عما يبدىه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس او لجانه . وهذا من شأنه لطلاق حرية التعبير والرأى لدى الاعضاء دون خوف من المحاسبة او المؤاخذه ، ويكفل لهم القدرة على ممارسة الاشراف والرقابة على المرافق المحلية والعاملين فيها .

ب- يجب على المباطات المختصة اخطار المجلس الشعبى المحلى بما يستخذ من اجراءات جنائية ضد اى عضو من اعضائه وذلك خلال ثمانى واربعون ساعة على الاكثر من تاريخ هذه الاجراءات .

ج- يتعين اخطار المجلس الشعبى قبل مباشرة اية اجراءات تأديبية ضد احد الاعضاء اذا كان من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة او القطاع العام او للقطاع الخاص . كما يتعين ابلاغ المجلس بنتيجة التحقيق . كما يجب اخذ موافقة المجلس الشعبى المحلى قبل تنفيذ نقل احد اعضاء المجلس من وظيفته إلا اذا كان النقل بناء على طلبه .

د- على الجهة التى يتبعها عضو المجلس الشعبى المحلى ان تيسر له اداء واجبات العضوية وذلك طبقاً للقواعد والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية ويشمل ذلك حضور اجتماعات المجلس ولجانه والقيام بالزيارات الميدانية التى يكلفه بها المجلس . وفى جميع الاحوال يعتبر عضو المجلس للشعبى المحلى اثناء تأدية واجبات العضوية قائماً بعمله الرسمى .

ثانياً : واجبات أعضاء المجالس الشعبية المحلية والأعمال المحظورة عليهم

كما جاء للقانون بحقوق اعضاء المجالس الشعبية المحلية وكفل لهم الضمانات اللازمة لمباشرة مهام العضوية . فإنه جاء أيضاً وفرض على الاعضاء واجبات معينة وحظر عليهم اتيان تصرفات محددة حتى يبعدهم عن مواطن الشبهات . ويمكن ايجاز ذلك فيما يأتى :-

أ- فى ممارسة عضو المجلس الشعبى المحلى لحقه فى تقديم الاستاء
يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة خاصة أو يكون له صفة شخصية
مادة ١٩ (١) .

ب- المواظبة على حضور جلسات المجلس ولجائه وعدم التغيب عنها
الا بعذر .

وقد سبق وأن تعرضنا لحالات فقد العضوية وهو الجزء الذى يترتب
على غياب العضو عن جلسات المجلس ولجائه أكثر من ثلاث مرات متتالية
أو عن ربع عدد جلسات المجلس فى الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول
مادة ٩٥ (٢) .

ج- لا يجوز تعيين أعضاء المجلس الشعبى المحلى فى وظائف
وحدات الحكم المحلى أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثى أعضاء
المجلس الشعبى المحلى المختص وأغلبية أعضاء المجلس الشعبى المحلى
للمحافظة مادة ٩١ .

د- يحظر التعاقد بالذات أو بالواسطة بين الوحدة المحلية وإى عضو
فى مجلسها المحلى .

ومع ذلك يجوز هذا التعاقد إذا كانت الضرورة تقتضى ذلك وأن وراء
هذا التعاقد مصلحة محقة للوحدة المحلية ، على أنه يلزم هنا موافقة أغلبية
أعضاء المجلس الشعبى المحلى المختص مادة ٩٢ .

هـ- يحظر على عضو المجلس الشعبى المحلى أن يحضر جلسات
المجلس أو لجائه إذا كانت له أو لأحد أقربائه أو أصهاره لغاية الدرجة
الرابعة بالذات أو بالواسطة مصلحة شخصية فى المسألة المعروضة أو إذا
كان وصياً أو قيمياً أو وكيلاً عن من له فيها مثل هذه المصلحة مادة ٩٣ .

(١) الإدارة المحلية فى التشريع المصرى - الدكتور / صلاح الدين فوزى - طبعة ١٩٩٢ - القاهرة .

(٢) الإدارة المحلية وتطبيقها فى الدول العربية - دراسة مقارنة - الدكتور / حسن محمد عراضة - طبعة

١٩٨٣ بيروت .

المطلب الرابع

الأحكام الخاصة بمزاولة المجالس الشعبية المحلية لأعمالها

الفرع الأول

أولاً : مدة المجالس الشعبية المحلية وألوار وصحة انعقادها

نصت المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على مايلي :-

" مدة المجلس الشعبي المحلي أربع سنوات ميلادية ، وتبدأ من تاريخ اول اجتماع له ، وتنتهى مدة للمجالس الشعبية المحلية الخاضعة لإشراف ورقابة مجالس شعبية محلية أخرى بإنقضاء المدة القانونية لهذه المجالس . ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس الشعبي المحلي خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته" .

وان مبدأ التأقيت الذى جاء به المشرع بأربع سنوات يحقق عدة مزايا من أهمها :

- ان تجديد العضوية لشخص معين يكون رهناً بإرادة الناخبين ورضائهم عنه وتقديرهم لنشاطه وفاعليته فى تحقيق مصالح أبناء الوحدة المحلية ، كما ان المدة ليست بالطويلة التى تؤدى الى انفصال الاعضاء عن ناخبهم وليست بالقصيرة بما يؤدى الى عدم قدرة الناخبين الى تقييم نشاط وفاعلية ممثليهم .

- كما انه يجوز وفقاً لحكم الفقرة الثانية من المادة ٨٩ لرئيس الجمهورية لامباب يقدرها ان يقرر استمرار المجالس الشعبية لسنة خامسة .

ومن هنا فإن مبدأ التجديد الكلى للمجلس الشعبى المحلى نجده يتفق وما كان معمولاً به بالنسبة لمجالس المديريات ، وايضاً بالنسبة للمجالس البلدية وفقاً للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ على ان هذا الوضع نجده مختلفاً لما كان عليه القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ من مبدأ التجديد النصفى للأعضاء كل سنتين .

ولقد رأى المشرع لكى يكون للمجلس الشعبى المحلى للوحدة على وجه الاستمرار قد نص فى الفقرة الاخيرة من المادة ٨٩ على ان تجرى الانتخابات لتجديد للمجلس خلال الستين يوماً للمابقة على انتهاء مدته .

وقد نصت المادة ٩٨ من القانون على ان يعد مقر خاص للمجلس الشعبي المحلي ولجانه وان يلحق بالمجلس العدد اللازم من العاملين اللازمين الذين يخضعون لإشراف رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي يتمتع بحالهم بالسلطة المقررة لرئيس الوحدة المحلية وذلك حرصاً على حسن سير العمل بالمجالس المحلية . وقد تضمنت ذات المادة بان يكون لرئيس مجلس شعبي محلي المحافظة السلطة المقررة للوزير بالنسبة للعاملين بالمجالس الشعبية المحلية الأخرى الواقعة في نطاق المحافظة .

ولضمان ذلك فقد تضمنت المادة ذاتها على ان تدرج بموازنة الوحدة المحلية الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس .

لما بخصوص دور انعقاد المجلس الشعبي المحلي فقد حددته المادة ٩٩ من القانون وذلك بشرة شهر في السنة على الأقل ولحالت الى اللائحة التنفيذية لتحديد موعد بداية ونهاية دور الانعقاد ، ولذا نصت المادة ٣٠ من اللائحة التنفيذية للقانون على مراعاة ان تبدأ الدورة من اول نوفمبر وتنتهي في آخر اغسطس من كل عام . كما اجازت تعديل مواعيد بداية ونهاية دور الانعقاد لبعض المجالس الشعبية المحلية اذا ما كانت هناك ظروف تتعلق بوجدها المحلية على ان ذلك مشروط بصور قرار بهذا للتعديل من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي المحلي للمحافظة .

- يجتمع المجلس الشعبي المحلي في المقر المخصص له اجتماعاً عابياً مرة على الأقل كل شهر وذلك بناء على دعوة توجه من رئيسه وفي الموعد الذي يحدده .

- كما يجوز أيضاً عقد اجتماع غير عادي للمجلس وذلك في حالة للضرورة لو عند نظر موضوع عاجل وتكون الدعوة لعقد مثل هذا الاجتماع بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي المحلي او رئيس الوحدة المحلية او ثلث اعضاء المجلس .

ومسواء كان اجتماع المجلس الشعبي المحلي اجتماعاً عادياً او غير عادي فإنه يشترط لصحة الانعقاد شروطاً ثلاثة يترتب على تخلفها او تخلف احدها بطلان الاجتماع ، وهذه الشروط هي :-

أ - اجتماع المجلس الشعبي المحلي في المقر المخصص له .

ب- عقد الاجتماع في الموعد المحدد لذلك .

ج- ان يتم الاجتماع بحضور اغلبية اعضائه .

وقد تعرضت المادة ١٠٠ من القانون لحالة عدم تكامل العدد القانوني
السلزم لإنتقاد المجلس الشعبي للمحافظة وذلك بأن نصت على انه في هذه
الحالة يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة ايام على الأقل وسبعة على الاكثر ، وينبه
رئيس المجلس على الاعضاء المتخلفين بحضور الاجتماع المقبل فإذا كان
عدد الحاضرين في هذا الاجتماع الجديد اقل من العدد القانوني فإنه يتعين
على رئيس المجلس للشعبى المحلى او المحافظ اخطار الوزير المختص
بالحكم المحلى بتقرير عن ذلك لعرض الامر على مجلس الوزراء لإجراء
شؤونه فيه .

ويخطر المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بذلك بالنسبة للمجالس
الشعبية المحلية الاخرى .

ثانياً : إجتماعات المجالس الشعبية المحلية

يجوز للمجلس الشعبى المحلى ان يضع لائحة داخلية لتنظيم العمل به
وكيفية ممارسته لوظيفته بشرط عدم مخالفتها لاحكام القانون رقم ٤٣ لسنة
١٩٧٩ ولائحته التنفيذية .

ويتم اعتماد اللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى من المجلس
الشعبى المحلى للمحافظة على انه إذا لم يكن للمجلس الشعبى المحلى لائحة
داخلية خاصة به او توجد لائحة ولكنها اغفلت النص على بعض المسائل فإنه
فى هذه الحالة تسرى اللائحة للنموذجية التى يضعها المجلس الاعلى للحكم
المحلى مادة ١١٤ .

- والاصل فى جلسات المجلس الشعبى المحلى العلانية . على انه
يمكن عقد جلسة سرية وذلك بناء على طلب رئيس المجلس الشعبى المحلى
او رئيس الوحدة المحلية او ثلث الاعضاء ، وينظر المجلس فى هذا الطلب
فى جلسة سرية ويقرر ما اذا كانت للمناقشة فى الموضوع تستمر فى جلسة
سرية او علانية مادة ١٠١ .

- تصدر قرارات المجلس الشعبى المحلى كقاعدة عامة بالاغلبية
المطلقة للاعضاء الحاضرين وعند تساوى الاصوات يرجح الجانب الذى فيه
الرئيس وذلك فيما عدا الحالات التى يرد فيها نص خاص مادة ٩٩ .

- تضمن القانون الاسبق رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ انه بجانب الاعضاء
المنتخبين او المختارين اعضاء معينين بحكم وظائفهم فى هيئة المجلس

المحلى وبالتالي كانت للقرارات او التوجيهات التى تصدر عن هذه المجالس معبرة فى الوقت ذاته عن وجهة النظر الشعبية التنفيذية .

وقد راعى المشرع فى ظل القانون الحالى ذلك بالرغم من ان المجالس الشعبية المحلية كلها مشكلة من اعضاء منتخبين فقط حيث لوجب على رئيس كل وحدة محلية حضور جميع جلسات المجلس الشعبى المحلى للوحدة كما يحضر هذه الجلسات كل من يرى رئيس الوحدة المحلية ضرورة حضورهم من مديرى الإدارات او الوحدات ممن تتصل اختصاصاتهم بالمسائل المعروضة على المجلس مادة ١٠٢ .

ولقد حرص المشرع على تحقيق التنسيق اللازم بين نشاط اعضاء مجلس الشعب فى المحافظة ونشاط المجالس الشعبية المحلية الواقعة فى نطاقها ونشاط اعضاء هذه المجالس ، واجاز لاعضاء مجلس الشعب حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية بالمحافظة والمشاركة فى مناقشاتها وكذا حقهم فى تقديم الاقتراحات والاسئلة وطلبات الاحاطة دون ان يكون لهم صوت محدود فى اتخاذ القرارات .

هذا وقد اتاح القانون لكل من المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية حق تقديم الاقتراحات الى المجلس الشعبى المحلى المختص وذلك فى المسائل الداخلة فى اختصاص المجلس وذلك طبقاً للوضائع والاجراءات التى تحددها اللائحة التنفيذية . وذلك بالرغم من ان المحافظ ورؤساء الوحدات المحلية الاخرى ليسوا بأعضاء فى المجالس الشعبية المحلية فقد خولهم المشرع هذا الحق-تقديم الاقتراحات مادة ١٠٣ .

ثالثاً : لجان المجالس المحلية

نصت للمادة ١٠٧ من القانون على حق المجلس الشعبى المحلى فى ان يشكل من بين اعضائه فى بدلية كل دور انعقاد لجاناً متخصصة وتنتخب كل لجنة من لجان المجلس ورئيسها فى اول اجتماع لها . وقد ناطت المادة ١٠٨ من القانون باللائحة الداخلية للمجلس الشعبى المحلى بتحديد انواع لجان المجلس وعدد اعضاء كل لجنة ونظام سير العمل فيها . هذا وقد استحدث القانون الجديد بالنسبة للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة لجنة تسمى لجنة القيم تختص بالنظر فى سلوكيات الاعضاء بالمجالس الشعبية المحلية واقتراح الاجراءات التى تتخذ عند لخلال العضو بمقتضيات السلوك الواجب وذلك

وفقاً للقواعد والضوابط التي يضعها المجلس الأعلى للحكم المحلي مادة ١٠٧ / ٢ .

وتتولى اللجان المتخصصة التي يشكلها للمجلس الشعبي المحلي في بداية كل دور انعقاد دراسة للموضوعات التي تدخل في اختصاص المجلس وذلك قبل عرضها عليه .

وقد نصت للمادة ١٠٧ من القانون على أنه لا يجوز في غير الأحوال العاجلة عرض أى موضوع على المجلس الشعبي المحلي قبل إحالته الى اللجنة المختصة وعرض تقريرها على المجلس في شأنه .

ولقد اوجب القانون في المادة ١٠٨ منه على رؤساء المصالح ومندوبى الإدارات والجهزة التنفيذية أو غيرها من الجهات المعنية حضور اجتماعاتها بصدد المسائل المعروضة على لجان المجلس الشعبي المحلي مع مراعاة مستوى المجلس .

وقد اجاز القانون للمجلس للتنفيذى أو لاية لجنة اخرى من لجان المجلس الشعبي الاستعانة بمن ترى الافادة بخبرته من ذوى الكفايات وإن تدعو لحضور اجتماعاتها من تتصل اعمالهم بالموضوعات المعروضة عليه .

وبراعى ان حضور اجتماعات اللجان من غير اعضائها مقصور على المشاركة فى المناقشة وللدراسة دون ان يكون لهم صوت معدود فى مداولاتها^(١) .

وقد حظر القانون لشتراك اعضاء المجالس الشعبية المحلية فى اية اعمال تنفيذية عدا لجان الخدمات بالمناطق للصناعية ولجان إدارة المشروعات بين الوحدات المحلية مادة ١٠٨ / ٤ .

وبالرغم من أن القانون قد اسند للاتحة لاداخلية للمجلس الشعبي المحلي تحديد انواع اللجان التي تشكل به الا انه قد اوجب على كل مجلس من المجالس الشعبية المحلية تشكيل لجنة دائمة من رؤساء اللجان بالمجلس للشعبى المحلي برئاسة رئيس المجلس^(٢) .

(١) للنظم السامية والقانون الدستوري - للدكتور / مصنف خليل - طبعة ١٩٩٥ .
(٢) نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق - الطبعة الأولى - للدكتور / محمد صلاح عبد الباقع السيد - طبعة ١٩٩٦ - القاهرة .

هذا وتختص اللجنة الدائمة بإعداد جدول أعمال المجلس وعليها دراسة
وابداء الرأي في المسائل الآتية:-

أ- للسياسة العامة للمجلس ومشروع الموازنة والخطة والحساب
الختمى .

ب- الاسئلة وطلبات الاحاطة المقدمة من الاعضاء .

ج- كافة الامور المتعلقة بالعضوية .

د- المسائل الاخرى التى يحيلها اليها المجلس الشعبى المحلى .

وتباشر هذه اللجنة لاختصاصات المجلس الشعبى المحلى فيما بين ادوار
انعقاده بالنسبة للمسائل الضرورية للعاجلة على ان تعرض قراراتها على
المجلس فى اول إجتماع تالى لصورها ليقرر ما يراه بشأنها .

الفرع الثانى

اولاً : حل المجالس الشعبية المحلية

من المعروف انه فى الانظمة النيابية تملك الحكومة حل البرلمان ويقابل
هذا الاجراء ان البرلمان يملك سحب الثقة من الحكومة . غير ان هذا المبدأ
لا يطبق بكامله اى بشرطيه فى العلاقة ما بين المجالس المحلية وبين السلطة
التنفيذية فى الوحدات المحلية . ذلك ان المشرع وان لجاز فى احوال معينة-
حل المجالس المحلية ، انه لم يقرر حق المجالس المحلية فى سحب الثقة من
المسؤولين التنفيذيين بالوحدة المحلية. ولعل السبب فى ذلك ان المجالس
المحلية ليست برلمانات على المستوى المحلى .

ولنا تطبيق على ذلك :

حيث نرى انه يجب اضافة مادة الى القانون تجيز للمجالس الشعبية
المحلية ان ترفع تقريراً فى حالة مايرأتى لها عدم صلاحية احد اعضاء
السلطة التنفيذية فى الإدارة المحلية بتقسيماتها الخمسة الى الوزير
المختص وذلك للنظر فى حلل آخر بدلاً منه وذلك وفقاً لاختصاصات
المتعين المشار اليها فى القانون .

فمثلاً لو ثبت للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة ان رئيس احد الاحياء
غير صالح وغير كفء فى عمله . فهذا بدلاً من سحب الثقة المشار اليها
والممنوحة للبرلمان يرفع الامر الى رئيس مجلس الوزراء عن طريق

الوزير المختص وهذا تعطى للمجالس الشعبية المحلية فاعلية في الرقابة افضل وعملية .

وقد تضمنت المولد من ١٤٤ ١٤٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كبنية معالجة حل المجالس المحلية .

ثانياً : أسباب الحل والسلطة المختصة بإصدار قرار الحل

نصت المادة ١١٤ معدلة في فقرتها الثانية على انه " لا يجوز حل المجلس الشعبي المحلي الا بسبب الاخلال للجسيم بواجباته او المخالفة الجسيمة للقانون .

ومن هنا نرى ان المشرع قد ذكر سببين يبرران حل المجلس المحلي وهما :-

- أ- الاخلال للجسيم بواجبات المجلس الشعبي المحلي .
- ب- المخالفة الجسيمة للقانون .

- استبعدت المادة ١١٤ في فقرتها الاولى منها حالة يعينها من مجال حق الحل حيث تقول " لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل " وهو مبدأ مسلم به بمعنى ان قرار الحل يوجه فقط الى مجلس او مجالس معينة . والثاني انه لا يجوز حل المجلس للشعبى المحلي مرتين لسبب واحد

- تضمنت المادة ١٤٥ بيان للجهة المختصة بإصدار قرار الحل . فلقد قضت الفقرة الاولى منها بان " يصدر بحل المجلس الشعبي المحلي للمحافظة او لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناء على مايعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء .

- ناط المشرع ممارسة حق الحل بيد اعلى سلطة إدارية في الدولة وهى مجلس الوزراء حيث انه اخضع وبطريقة غير مباشرة قرار الحل لرقابة مجلس الشعب ولرقابة للرأى العام وهذا فى حد ذاته يشكل ضمانا كبيرى فى مواجهة احتمالات الانحراف بالسلطة من جانب مجلس الوزراء .

حيث قضت المادة ١٤٥ في الفقرة الثانية منها بان " ٠٠٠ وينشر القرار الصادر بحل للمجلس الشعبي المحلي في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس الشعب خلال اسبوعين من تاريخ صدوره .

ثالثاً : كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية للوحدات الإدارية عقب الحل

تناول المشرع كيفية مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلي خلال فترة الحل ولحين تشكيل المجلس الجديد . فقد نصت المادة ١٤٦ من القانون على ان يتضمن قرار الحل تشكيل مجلس مؤقت يضم عدداً كافياً من قيادات التنظيمات المحلية وذلك بناء على اقتراح المحافظ المختص . ولقد ناطت المادة ذاتها بالمجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس الشعبي المحلي المنحل بالنسبة للمسائل الضرورية والعاجلة وذلك حتى يتم تشكيل المجلس الشعبي المحلي الجديد وحتى لا تتعطل مباشرة الاختصاصات الكاملة للمجلس الشعبي المحلي فقد اوجب القانون اجراء الانتخابات لتشكيل المجلس الجديد خلال السنتين يوماً للتالية لصدور قرار الحل .

وقد نصت المادة ذاتها في فقرتها الاخيرة على ان تعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في اول جلسة يعقدها بعد تشكيله لاتخاذ مايراه بشأنها ، وقد تضمنت المادة ١٠١ من اللائحة التنفيذية انه إذا لم تعرض هذه القرارات او عرضت ولم يوافق المجلس الجديد عليها فإنه يترتب على ذلك زوال ما كان لهذه القرارات من اثر دون المساس بحقوق الغير حسن النية .

المبحث الخامس

النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية

من المعروف ان نظام المركزية الإدارية ، يكون الموظفون العاملون فى الاقاليم ، تابعين للوزارات :

وفى نظام اللامركزية الإدارية ، وحينما تنقل للخدمات ذات الطابع المحلى الى الوحدات المحلية المستقلة ينقل الموظفون القائمون على تلك الخدمات إلى الوحدات المحلية . ويصبحون موظفين محليين .

ولما كان الطابع الغالب على الإدارة المصرية فى الماضى هو الطابع المركزى ، فإنه قد ترتب على ذلك تبعية الغالبية العظمى منهم إلى العاصمة . وصارت الحكومة المركزية هى التى تتولى التعيين ، والترقية ، والنقل ... الخ (١) .

وعندما اخذت مصر بنظام اللامركزية الإدارية على نطاق واسع بمقتضى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان من المتوقع ان ينقل الموظفون المحليون الى الوحدات المحلية الجديدة (٢) .

ولهذا نصت المادة ٤ من القانون الخاص بإصدار القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ان " يلحق موظفوا فروع الوزارات التى تنقل اختصاصاتها الى السلطات المحلية بالمجلس على سبيل الاعارة ، كما يحتفظ موظفوا مجالس المديریات والمجالس البلدية للبالغين بوضعهم القائم فيما يتعلق بترقياتهم ونقلهم وذلك كله الى ان يتم نقلهم جميعاً الى السلطات المحلية بصفة نهائية . ولكن ذلك لم يتحقق طيلة نفاذ القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وذلك لعزوف العاملين عن الاستقرار فى الاقاليم ورغبتهم فى الاستفادة من المزايا المادية والادبية التى تتوافر فى العواصم الكبرى وعلى رأسها القاهرة .

وحينما وضع القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بعد خمسة عشر عاماً من النص السابق . فقد نصت المادة الخامسة من قانون إصداره على ان " يعتبر العاملون بالجهات التى نقلت اختصاصاتها ولم تنقل الاعتمادات الخاصة بالعاملين فيها قبل العمل باحكام القانون المرافق ، الى وحدات الحكم المحلى ، منتكبين بهذه الوحدات ، وذلك حتى نقل الاعتمادات المخصصة لهم الى

(١) الإدارة المحلية - مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية - للدكتور / على الصلوي - طبعة ١٩٩٥ .

(٢) الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية - للدكتور / محمد محمد بدران - طبعة ١٩٨٦ .

موازنات هذه الوحدات " . وقد اضافت المادة المشار اليها حكماً مستحدثاً بمقتضاه " يجب ان يتم هذا النقل في موعد غايته اول يناير سنة ١٩٧٦ " ونشاط المشرع فى الفقرة رقم ٢ من المادة الخامسة من القانون باللجنة الوزارية للحكم المطلى وضع السياسة العامة لنقل الاختصاصات والاعتمادات الى الوحدات المحلية ، وقرار البرنامج الزمنى لذلك .

ثم بعد ذلك جاءت المادة ١٤٢ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ونصت صراحة على ان " تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون الى وحدات الإدارة المحلية إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات " .

ولكن بالرغم من صراحة النص فما زال العاملون مكسبين فى الوزارات وفى المصالح القائمة فى العواصم ، ومازالت الوحدات المحلية فى الاقاليم تشكو عجزاً فى العاملين .

١- ليس معنى استقلال المجالس المحلية بموظفيها هو تكرار صفة " الموظف العام " على اولئك الموظفين بل ان القاعدة للمسلمة فقهاً وقضاء ان الموظف المطلى هو موظف عام بكل ما يترتب على هذا الاصطلاح من نتائج . ولقد رأى المشرع ان يجعل هذا المعنى خارج نطاق الجدل فى كل من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وللقانونين التاليين ، فنص عليه فى جميع القوانين المنظمة للإدارة المحلية ومنها القانون الحالى الذى تنص المادة ١٣٤ منه على انه " تسرى فيما لم يرد فى شأنه نص فى هذا القانون ، الاحكام والقواعد الخاصة بالعاملين المدنيين فى الدولة على العاملين المدنيين بوحدات الإدارة المحلية " واعاد المشرع تأكيد ذات الحكم فى المادة ٩٢ من اللائحة التنفيذية .

٢- ان استقلال المجالس المحلية بموظفيها لا يعنى ان جميع العاملين فى الوحدة المحلية يعتبرون من العاملين المحليين بل الواقع ان العاملين فى نطاق الوحدات المحلية التابعين للسلطة التنفيذية ينقسمون إلى فئتين :

أ- موظفو المجالس المحلية ، وهم الذين يعينون على الدرجات المخصصة لكل محافظة والمدرجة فى ميزانياتها . ويعتبر المحافظ رئيسهم الاعلى .

ب- الموظفون التابعون للوزارات فى العاصمة الذين يمارسون اختصاصات الإدارة المركزية فى الاقاليم . والاصل ان هؤلاء الموظفين

يخضعون لوزاراتهم التي تعتبر السلطة الإدارية الرئيسية بالنسبة اليهم .
ولكن اعمالا لدواعي التنسيق والانسجام في العمل . نص المشرع على
اعتبار المحافظ رئيسهم المحلي وخوله السلطات المشار اليها في البند السابق
بالنسبة اليهم .

٣- نصت المادة ١٣٩ من القانون على انه " يصدر بالتعيين او النذب
لشغل مناصب السكرتيرين للعامين للمساعدين ورؤساء المدن والاحياء " كما
يصدر بنقلهم من مناصبهم بين وحدات الإدارة المحلية ونقلهم الى اجهزة
الإدارة المحلية المختلفة قرار من رئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع
المحافظين المختصين ، ويصدر بالتعيين والنذب لشغل مناصب رؤساء
القرى بين وحدات الإدارة المحلية الداخلة في نطاق المحافظة قرار من
المحافظ .

٤- الاصل ان يكون لكل مديرية من مديريات المحافظة . هيكل
تنظيمي مستقل ، يشمل جميع العاملين في مجال اختصاصها في نطاق
المحافظة ، ويكون العاملون في كل مديرية من هذه المديريات وحدة وظيفية
ولحدة ، مع مراعاة تخصصاتهم مادة ١٣٨ المعدلة وتضع كل
محافظة هيكل تنظيمي لها ، ويعتمدها المحافظ بعد اخذ رأى للجهاز
المركزي للتنظيم والإدارة ، مع مراعات ان يكون لكل مديرية من مديريات
المحافظة هيكل تنظيمي مستقل يشمل جميع العاملين في مجال اختصاصها .

كما تضع المحافظة جداول لوظائف وحدات الإدارة المحلية بها
وترفق بها بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئوليتها
والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها في احدى المجموعات
النوعية وتقييم درجتها ، ويصدر قرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم
والإدارة باعتماد هذه الجداول مادة ٩٣ معدلة ويعتبر العاملون بالدولوين
العامة لوحدات الإدارة المحلية وحدة واحدة في نطاق المحافظة ، كما يعتبر
العاملون في كل مديرية وحدة واحدة . وذلك فيما يتعلق بالاقتصادية والترقية
والنقل مع مراعاة تخصصاتهم مادة ٩٤ من اللائحة .

٥- وضع المشرع مبدأ الموظف المحلي بمعنى تفضيل ابناء الاقليم
في شغل الوظائف المحلية . وذلك لاستقرارهم في اقاليمهم واحاطتهم
بشئونهم وتحمسهم لها ، وقد حاول المشرع ان يطبق هذه المبادئ والتي
من اهمها :

أولاً : يجوز بقرار من المحافظ ان تقصر المسابقات الخاصة بشغل الوظائف المحلية على ابناء المحافظة " ويعتبر من ابناء المحافظة من يقيم بدائرتها اقامة عادية مادة ١٤٠ فقرة اخيرة - .

ثانياً : يحدد المحافظ بقرار منه ، الوظائف التي يكون شغلها بإمتحان ، وتلك التي تشغل بدون امتحان . ويكون للتعين في الوظائف التي تشغل بإمتحان بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان وعند التساوى في الترتيب تكون الاولوية في التعيين لأبناء المحافظة مادة ١٤٠ فقرة ثانية - .

ثالثاً : يجوز للمحافظ في حدود الموازنة المعتمدة . ان يشغل بعض الوظائف التي تقتضى تفرغ شاغلها بطريق التعاقد مقابل مكافأة شاملة يحددها العقد وذلك وفقاً للقواعد العامة الصادرة في هذا الشأن مادة ١٤١ فقرة اولى واسلوب التعاقد يمكن المحافظ من ان يضع في اعتباره عند التعيين جميع الظروف المحيطة بطلاب الوظيفة وعلى رأسها بطبيعة الحال صلة الموظف بالاقليم واحاطته بشئونه . مع ملاحظة ان اسلوب التعاقد هذا هو الاسلوب الشائع في شغل الوظائف المحلية في كثير من الدول الخارجية. هذا ولقد اشارت الفقرة الثانية من المادة ١٤١ الى فئة بذاتها من العاملين الذين يجوز للمحافظ ان يلجأ الى اسلوب التعاقد في تعيينهم وهم الصناع الممتازون " للاعمال الفنية التي تقتضى مهارة او خبرة خاصة " وذلك نظير اجر يحدده العقد . ومن المعلوم ان اسلوب التعاقد في هذه الحالة ، اكثر مرونة من اسلوب القرارات الإدارية ، لانه يمكن الإدارة من ان تزن الظروف المحيطة بكل عامل على حدة .

٦ ولقد ضمن المشروع في المادة ١٤٢ من القانون حكماً بمقتضاه يمنع تلكؤ الوزارات في نقل العاملين بها الى المطبات حيث نصت على " تنقل بقوة القانون الاعتمادات المالية الخاصة بالعاملين في الجهات التي نقلت اختصاصاتها بمقتضى هذا القانون الى وحدات الإدارة المحلية إلى الموازنات الخاصة بهذه الوحدات .

٧ اوجبت المادة ١٠٠ من اللائحة ان تنشأ لجنة لشئون العاملين بكل من ديوان عام المحافظة ، وكل مديرية من مديرياتها ، من ثلاثة اعضاء على الاقل لممارسة الاختصاصات المنوطة بلجان شئون العاملين المقررة في القانون .

ويصدر بتشكيل لجان العاملين قرار من المحافظ ، على ان يضم الى عضويتها رئيس المصلحة المختص وممثلون عن المراكز او المدن .

ولنا رأى فى دور المجالس المحلية حتى تكون ذات دور ايجابى :

وهو ضرورة تفعيل دورها تفعيلاً عملياً لا نظرياً وان يكون المجلس الشعبى المحلى للمحافظة هو الرقيب على اعمال المجالس التنفيذية جميعها فى المحافظة ذاتها وان تكون للمجالس المحلية الاخرى رقابية على المجالس التنفيذية لذات الوحدات التى بها التقسيمات الاربعة الاخرى وان ترفع هذه المجالس الشعبية تقريرها للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة فيما يترأى لها من سلبيات وان تكون هناك آلية فى هذا المجلس يكون بموجبها سحب الثقة عن عضو الإدارة للتنفيذية فى حالة ثبوت عدم الكفاءة اى يكون المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بمثابة برلمان له كافة صلاحيات البرلمان تجاه السلطة التنفيذية . (بصورة مصغرة) .

من هنا نجد ان السلطة للتنفيذية اى التنفيذيين فى الإدارة المحلية يخشون من رقابة هذه المجالس حيث ان عدم كفاءة او عدم صلاحية عضو فيها - السلطة التنفيذية - معناه نقله من منصبه او تقديم تقرير عدم صلاحية واعمال القانون فى هذا الشأن ، والمعنى فى ذلك هو ان المجالس الشعبية المحلية هي مجالس تم انتخاب الاعضاء فيها من الشعب وذلك لتكون هناك رقابة شعبية على اعمال السلطة التنفيذية والممثلة فى عمال وموظفى الإدارة المحلية^(١) .

ومن هنا فلا بد من للرقابة الشعبية على اعمال الإدارة المحلية طالما نحن فى دولة ديمقراطية وتمثلها التعددية الحزبية^(٢) .

وهنا تكون للرقابة بنوع من انواع سحب الثقة عن مسئول معين او رئيس قطاع معين من قطاعات الإدارة المحلية ومعنى سحب الثقة اى عدم صلاحية هذا المسئول فى موقعه والعمل على احلال آخر بدلاً منه اى تجديد نشاط هذا المرفق . وهكذا حتى يشعر كل مسئول فى موقعه من الإدارة المحلية ان اعماله تحت للرقابة الشعبية الحقيقية .

(١) قانون الدستوري - المبادئ الدستورية - الدكتور / ماجد واشب الطو - طبعة ٢٠٠٣ .
(٢) لساناد الإداري - لوجه القبيح للبيروقراطية المصرية - الدكتور / أحمد رشيد - طبعة ١٩٧٦ .

الباب الثالث

بيع الخدمات العامة عن طريق موظفي الإدارة المحلية

وينقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : تحديد أسعار الخدمات بين فئات الموظفين .

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف العام.

الفصل الثاني : الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة .

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : التعريف بالمرفق العام وعناصره .

الفصل الثالث : اضرار الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين.

ويشتمل هذا الفصل على مبحث واحد :-

المبحث الأول : الإدارات القانونية في الإدارة المحلية .

الباب الأول

بيع الخدمات العامة عن طريق موظفى الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :-

ان هذا الباب فى ذلك البحث هو من اخطر الابواب التى تعرضنا لها لما فيه من اتهام صريح لبعض العاملين فى الإدارة المحلية وبالاخص فى الإدارات المتعلقة بخدمات المواطنين ولشدة الاسف ان هؤلاء البعض هم كثرة .

فعملية بيع الخدمات عن طريق موظفى الإدارة المحلية ليست جديدة علينا بل تطالعنا بها الصحف اليومية وتمتلئ ساحات القضاء بالكثير من قضاياها وسوف نطالعها حتى قيام الساعة .

ماهى الخدمات العامة التى تقدمها جهة الإدارة ؟

لن نتناول الخدمات العامة بمفهومها الواسع ولتى تقوم بها الإدارة المحلية ، بل سوف نتناول بعض هذه الخدمات وهى التى يستغلها بعض الموظفين ضعاف النفوس ويقومون ببيعها للمواطنين .

ويقبل المواطن صاغراً اذلك فى مقابل إنهاء مصلحته .

ومثال لهذه الخدمات ماهو مدرج تحت مسمى الإدارات الهندسية فى بعض احياء المحافظات ، مثل تراخيص المياني ، وتراخيص المحلات ، وتراخيص اشغال الطريق ، ٠٠٠ الخ حتى تراخيص الجبانات لم تسلم هى الاخرى من عبث هؤلاء .

وهذا مثال لنوع معين من هذه الخدمات ٠٠٠ من عدة خدمات تقوم بها الإدارة المحلية وتقدمها للمواطنين فى شكل قانونى وهو ماحدده القانون او اللوائح الداخلية للحصول على هذه الخدمة فى حين ان هذه اللوائح والقوانين تخفى من التعامل رغم وجودها ظاهرة بل وبندوها تكاد تكون معلقة على جدران كل ادارة من إدارات الخدمة للتسهيل على المواطنين ، ولكنها كما رأيت واعتقد هى للدكتور فقط ٠٠٠ اما القانون الحقيقى وللالتاحة الحقيقية هى للجلوس بجوار موظف الخدمة صاحب المكتب مفتوح الازراج وصاحب عبارة فتح مخك ومشى حالك وارمى بياضك وكثير من العبارات ذات المدلول والكتايات التى تهدف الى دفع المعلوم حتى يحصل المواطن على حقه فى الخدمة التى ربما يكون الحصول عليها بمجرد تقديم

طلب وسداد رسوم قانونية لانتعدي بضع قروش ولكن بقدرة قادر تجد ان الرسم الذى يحدده هذا الموظف قد تعدى مئات الجنيهات وفى حالات اخرى قد يصل إلى عدة آلاف من الجنيهات .

هذا ليس فى حاجة لإقامة دليل عليه بقدر ماتعرضه علينا جميع الصحف اليومية من حوادث للرشوة قام بعض المواطنين بالإبلاغ عنها الى الجهات الرقابية .

وربما هذه الحوادث تمثل ١ أو ٢ % من الحقيقة لانه ليس كل مواطن يتعرض لذلك يقوم بالإبلاغ بل الذين يقومون بالإبلاغ هم الذين يصبحون امام امر واقع وهو اما دفع هذه للمبالغ التى فرضت عليهم ولما عدم الحصول على الخدمة الا بعد عناء ومشقة ربما يكون عن طريق القضاء ٠٠٠ وما بالنا بطريق القضاء ومشواره للطويل للحصول على الحق ٠٠٠ ولل قضاء فى ذلك له عذره ٠٠٠ ويكون المواطن أيضاً ليس لديه المقررة على دفع هذه للمبالغ . فهنا يرى المواطن انه فى كلتا الحالتين خاسراً فيلجأ الى الخسارة الأقل ربما بالإبلاغ عن هذه الواقعة كي يحصل على حقه ٠٠٠ ولكن يكون الانتقام من زملاء هذا الموظف هو حليف هذا المواطن فى كل مكان ويكون منبوذاً من الجميع ويراه جميع هؤلاء السادة اصحاب وزملاء ذلك الموظف وكأن امامهم إنسان مريض بمرض معدى يجب تجنبه والابتعاد عنه والتحذير من اقترابه من اى مكتب من المكاتب .

سوف لا نخوض فى هذا الباب كثيراً بل سوف نضرب الامثلة تاركين البحث والتحرى للقارئ وللقارئ ليس اجنبياً عن هذه الامور .
وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالى :-

الفصل الاول : تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين .

الفصل الثانى : الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة .

الفصل الثالث : إضفاء الصبغة للقانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين.

الفصل الأول

تحديد أسرار الخدمات بين فئات الموظفين

يشتمل هذا الفصل على مبحث واحد وهو :

المبحث الأول : مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف.

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :-

المطلب الأول : التعريف بالجريمة التأديبية .

المطلب الثاني : الضمانات التأديبية .

الفصل الأول

تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين

كما سبق البيان فإن للخدمات التي تقدمها جهة الإدارة كثيرة وعديدة ، وقد عرضنا لبعض منها فقط ، ناهيك عن الخدمات الثقيلة التي تقدم لأثرياء القوم وهي خدمات الاستثمار^(١) .

فلقد دأب بعض من موظفي الإدارة على تحديد اسعار خاصة فيما بينهم على تقديم وانجاز هذه الخدمات . ونضرب مثلاً لذلك وان كان حقيقة واقعية وملموسة ويثن منها الجميع .

إذا ذهب مواطن لإدارة اشغال الطريق في احد الاحياء في نطاق محافظة الاسكندرية وذلك للحصول على ترخيص لوضع تده على محله الخاص بمزاولة نشاط معين . فتجد ان هناك موظفون متخصصون يتلقون هذا المواطن من امام باب تلك الإدارة ويعرضون عليه خدماتهم بدلاً من التحرك من مكان لآخر واضاعة وقته ، وما عليه الا دفع مبلغ كذا وعليه الحضور بعد يومين لإستلام الترخيص ٠٠ لو يترك العنوان الذي يمكن لذات الموظف الوصول اليه واعطائه للترخيص خالصاً . وهناك من المواطنين من يرضى بذلك خوفاً من الوقوع في برائن البيروقراطية والتنقل من مكتب لآخر وفي كل يوم تردد اليه العبارة المشهورة فوت علينا بكرة وذلك لاسباب وبدون اسباب .

وهناك من المواطنين من يعتقد انه سوف يملك المسلك القانوني للحصول على تلك الخدمة وياله من هول ٠٠٠ توضع امامه كافة القيود والعقبات من اول تقديم الطلب وحتى الحصول على ذلك الترخيص^(٢) .

والحجج كثيرة ، منها ان الطلب المقدم غير واضح به العنوان ، او البطاقة العائلية او الشخصية قديمة والصورة غير واضحة ، وهل العقار مقام بترخيص ام بدون ترخيص ؟ ، وإذا كان بدون ترخيص فهل تم تحرير محاضر مخالفات من عدمه ؟ وإذا كان قد تم تحرير محاضر مخالفات فماذا تم في هذه المخالفات ؟ وعلى الطالب ان يقدم شهادة من المحكمة تفيد ماتم في هذه المحاضر . وإذا لجأ هذا المواطن الى الشكوى لرئيس هذا الموظف فلن الرد جاهز ٠٠ وهو ان المطلوب في إطار القانون ٠٠ اما من كان

(١) الرقابة الإدارية في الإسلام - المبدأ والتطبيق - دراسة مقارنة - الدكتور / علي محمد حسنين - طبعة ١٩٨٥ .

(٢) المسئولية الإدارية - للدكتورة / سعاد الشرقاوي - طبعة ١٩٧٢ .

سعيدياً للحظ وسلم نفسه للموظف الذي استقبله فإنه أراح واستراح أى بالمعنى الدارج لدى المواطنين (اشترى دماغه بالفلوس) .

وكما قلنا فإن العرف العرى واسميه السرى لأنه فيما بين الموظفين وبعضهم جرى على أن لكل طلب سعر معين أى ثمن محدد يفرض على المواطن فرضاً .

واسوق هنا واقعة حدثت بالفعل حيث أنه فى إحدى الإدارات الهندسية بحى من أحياء محافظة الإسكندرية وبالتحديد فى عام ١٩٩٩ كان يلجأ بعض المواطنين للحصول على ترخيص لهم للعقارات القديمة والحصول بعد ذلك على ترخيص بإعادة البناء وذلك وفقاً للقانون . وهناك عقارات ذات مستوى فقير وأخرى ذات مستوى اقتصادى عالى .

وكان هناك أحد مهندسى هذا الحى يفرض مبلغ خمسة وعشرون ألفاً من الجنيهات كحد أدنى حتى يقوم بالمعانة وإعداد تقرير بأن العقار يستوجب الهمم وذلك للعقارات التى تقع فى دائرة اختصاصه . وهناك من كان يستطيع من المواطنين دفع ذلك المبلغ من باب - اشترى دماغك - حيث أنه سوف يقوم بعد ذلك بإعادة بناء العقار ويبيع بعض وحدته وسوف يقوم بتعويض هذا المبلغ . وإمام ذلك هناك بعض آخر من المواطنين محدودى الدخل والذين لهم عقارات قديمة ويريدون الحصول على ترخيص بالهمم وإعادة البناء لسكانهم فقط وإن مثل هذا المبلغ ربما هو كل ماله لهم بالهمم وإعادة البناء فكيف يقومون بدفع هذا المبلغ دون عائد اقتصادى سوف يعود عليهم فقام أحد المواطنين عندما رأى أنه لن يستطيع الحصول على ترخيص بالهمم إلا بعد دفع هذا المبلغ وأنه ليس لديه المقدرة على دفع هذا المبلغ قام بإبلاغ هيئة الرقابة الإدارية والتى أعدت عدتها واستطاعت القبض على ذلك المهندس متلبساً بتقاضى مبلغ الرشوة . (وهو يقضى عقوبة بالسجن خمس سنوات، الآن) . هذه صورة من عدة صور ومثال من آلاف الأمثلة الموجودة والتى تعرض يوماً بعد يوم فى كثير من الإدارات التابعة للإدارة المحلية ، ولكنها من عصابات منظمة من مجموعة من الموظفين هم مثل الاخطبوط ذو جسم صغير ولكن أزرعه كثيرة وطويلة فى كل مكان وفى كل اتجاه .

وربما يخطر على بال القارئ سؤال وهو أين رؤساء هؤلاء الموظفون من أعمالهم ؟

نقول وبصراحة فأنه لن بعض من هؤلاء الرؤساء كانوا يوماً من الأيام أمثالهم وعندما وصلوا إلى منصب الرئاسة تركوا الفتات لصغار الموظفين واخذوا هم نصيب الأسد ، والبعض الآخر يفرض على هؤلاء الموظفين نسبة

من اعماله هذه والا يكون مصيره هو النقل الى مستنقع جاف لا زرع فيه ولا ماء' ويأتون بمن يدفع لهم ذلك المعلوم .

مثال آخر نسوقه هنا وهو قطاع النظافة قبل ان يوكل هذا القطاع للشركة الفرنسية ، هذا القطاع والذي يعمل به عدد كبير من العمال وهم من طبقة بسيطة واغلبهم من الفقراء حيث كان يعمل البعض منهم في مناطق فقيرة والبعض الآخر يعمل في مناطق راقية ، فكان هؤلاء العمال والذين يعملون في المناطق الراقية حيث يتعاقد معهم سكان هذه المناطق وذلك لرفع المخلفات من منازلهم في مقابل مبالغ شهرية تدفع لهم وذلك في خلسة ودون علم الإدارة ويشارك هؤلاء العمال في ذلك بعض ملاحظي ومفتشى إدارة السنظافة حيث قسم لى احد هؤلاء العمال انه كان يقوم بدفع مبلغ خمسون جنيهاً شهرياً للملاحظ ومائة جنيه للمفتش حتى يستمر في العمل في تلك المنطقة ولا ينقل الى منطقة اخرى فقيرة يقوم فيها المواطنون بحمل مخلفاتهم بأنفسهم .

تلك بعض الامثلة من عدد كبير منها في شتى القطاعات .

وما يلك بموظف يرعى لولم الله ويرعى ضميرة ٠٠٠ ترى ماذا يقال عنه ٢٠٠ ؟

يقال انه متخلف وغير منفتح وربما يعطل المراكب للسائرة ، وبطريق لو بأخرى يعملون من خلقه حتى ينقل من هذا الموقع الى موقع آخر ليس حيويًا حتى يعرف الجميع ان يعمل في تلك الغابة التي لا يحكمها الا الضمير وابن هذا الضمير الغائب ؟ ^(١)

ناهيك عن مخالفة للقانون والقرارات الوزارية دون ان يشعر احد ، مثل قرار رئيس مجلس الوزراء الخاص بهدم القصور والفيلات . اننا جميعاً نعيش في مصر وفي جميع محافظاتنا مثل الاسكندرية والقاهرة والجيزة آلاف من القصور والفيلات والتي كانت تحمل طرازاً معمارياً نادراً ٠٠ لين هي الآن ٢٢٢ لقد تم هدمها بصورة لو بأخرى تحت سمع وبصر القانون ولا احد يعارض لأن الباطل ليس ثوب الحق ^(٢) .

وانكر في هذا الصدد القضية التي فصل فيها رئيس حي شرق الاسكندرية ومعه مجموعة من الموظفين وذلك بسبب من هذه الاسباب وتم نشرها على صفحات الجرايد . (حيث اعيد الى عمله بعد ان طعن على الحكم وما هي الا ايام معدودة حتى وقع في قبضة رجال هيئة الرقابة

(١) اصول التحقيق الإداري في المخلفات التكنيية - الدكتور / محمد ماجد ياقوت طبعة ٢٠٠٠ .

(٢) المسئولية الجنائية في جرائم المباني - الجزء الثاني - شرح الأمر العسكري الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ .

الإدارية متلبساً بنقاضي مبلغ عشرون ألف جنيه وحكم عليه بالسجن خمس سنوات وهو مازال يقضيها خلف القضبان) .

المبحث الأول

مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف العام
الاجابة سوف تكون من خلال العرض الموجز لتعريف الجريمة
التأديبية والعقوبات التأديبية وكذلك للسلطة المختصة بالتأديب والضمانات
للتأديبية .

وكذلك تصنيف العقوبات وفقاً للمستوى الوظيفي .

المطلب الأول

لتعريف بالجريمة التأديبية

الجريمة التأديبية هي كل خروج على مقتضى الواجبات الوظيفية او
الظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة ^(١) .

وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا الجريمة التأديبية بأنها " اخلال
الموظف بواجبات وظيفته او خروجه على مقتضياتها او ارتكابه خارج
الوظيفة فعل ما ينعكس عليها ^(٢) .

ومن هنا فإن الجريمة التأديبية تقوم على ركنين هما :-

أ - للركن المادي : وهو الفعل الذي يرتكبه الموظف او الامتناع من
جانبه عن اداء العمل الذي يدخل في اطار وظيفته .

ويجب في هذا الركن ان يكون محدداً وله وجود ملموس لان القانون لا
يعاقب على مجرد التفكير او الفعل ليس له مظهر خارجي ملموس فلا عقاب
على الموظف وذلك لعدم توافر للركن المادي .

ب - للركن المعنوي : وهذا للركن فسي الإرادة الأئمة او غير
المشروعة للموظف فسي لقتراف الفعل او الترك المكون للركن المادي
للمجريمة .

وهنا اذا تعدد للموظف الفعل او الترك فإن الركن المعنوي يكون هو
للقصد واذا كان الموظف يتصرف ارادته إلى الفعل دون النتيجة التي تترتب
عليه فإن الركن المعنوي يكون الخطأ ، فالإرادة عنصر لازم في الجريمة
للتأديبية .

ومن هنا تنتفي الجريمة التأديبية اذا كان الفعل او الترك دون اختيار من
الموظف بسبب الاكراه المادي او المعنوي او الحادث للفجائي او فقد الادراك
والتمييز .

(١) مادة ٣/٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة.

(٢) المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٨/١٢/٢٨ لسنة الرابعة عشرة.

١ - العقوبة التأديبية : حدد المشرع العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وذلك فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وكذلك للقوانين السابقة واللاحقة عليه وذلك اعمالاً لمبدأ شرعية العقوبة وبالتالي لا يجوز توقيع عقوبات لم ينص عليها القانون وهو ما يعرف " بالعقوبات المقنعة " .

وقد حددت المادة ٨٠ من القانون المشار اليه العقوبات التأديبية والعقوبات التى يجوز توقيعها على شاغلى الوظائف العليا وهى :-

١ التنبيه .

٢ اللوم .

٣ الإحالة إلى المعاش .

٤ الفصل من الخدمة .

اما العقوبات التى يجوز توقيعها على غير شاغلى الوظائف العليا فهى .

١ الإذل .

٢ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر .

٣ الخصم من الاجر لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة ولا يجوز ان يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الاجر شهرياً بعد الجزاء للجائز الحجز عليه او للتنازل عنه قانوناً .

٤ الحرمان من نصف العلاوة النورية .

٥ الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة اشهر مع صرف نصف

الاجر .

٦ تأجيل للترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

٧ خفض الاجر فى حدود علاوة .

٨ خفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة .

٩ خفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الاجر إلى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

١٠ الإحالة إلى المعاش .

١١ الفصل من الخدمة .

مع العلم بان هناك جزاءات اخرى يتم تنفيذها عن طريق لائحة جزاءات يصدرها المحافظ " السلطة المختصة " لما الجزاءات السابق الإشارة اليها فهي التي يتم تطبيقها عن طريق المحكمة التأديبية .

مع ملاحظة ان من يملك الاكثر يملك الاقل اى يجوز للمحكمة توقيع جزاءات اخرى متدرجة اقل مما ذكر .

٢ - السلطة المختصة بالتأديب :

الاختصاص فى توقيع الجزاءات التأديبية يكون على النحو التالى :

أ- الرؤساء المباشرين :

لرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع عقوبة الانذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المدة الواحدة عن ثلاثة ايام .

ب شاغلوا الوظائف العليا :

لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع عقوبة الانذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة عن خمسة عشر يوماً .

ج السلطة المختصة (الوزير او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة) .

للسلطة المختصة حفظ التحقيق او الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء او تعديله وفى حالة الغاء الجزاء يكون لها لحالة الموظف الى المحكمة التأديبية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغها بالقرار ولها حفظ التحقيق ولها توقيع جزاء ابتداء من الانذار وحتى تأجيل للترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين .

ولا يجوز ان تزيد مدة الخصم من المرتب فى السنة الواحدة على ٦٠ يوماً سواء تم توقيع جزاء للخصم على دفعة واحدة او على دفعات .

وفى حالة المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات يجوز للسلطة المختصة بصفة استثنائية توقيع عقوبات :

١- خفض الاجر فى حدود علاوة .

٢- خفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة .

٣- الخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض المرتب الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية .

والسلطة المختصة توقيع عقوبتى اللوم والتوبيخ بالنسبة لشاغلى الوظائف العليا - الممتازة - العالية - مدير عام .

د المحكمة التأديبية :

وتختص المحكمة التأديبية كمبدأ عام بتوقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والسابق الإشارة إليها .

الوقف الاحتياطى عن العمل :

الوقف الاحتياطى عن العمل كاجراء احتياطى يجوز للسلطة المختصة وكذلك يجوز لمدير النيابة الإدارية حسب الاحوال ان يوقف الموظف عن العمل احتياطياً اذا لقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ولمدة التى تحددها .

ويترتب على وقف العامل عن العمل وقف صرف نصف الاجر من تاريخ الوقف .

ويجب عرض الامر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف او عدم صرف الباقي من اجر العامل . فإذا لم يعرض الامر عليها خلال عشرة ايام من تاريخ الوقف وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر للمحكمة مايتبع بشأنه ، وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الامر اليها . فإذا لم تصدر المحكمة قرارها فى خلال هذه المدة يصرف الاجر كاملاً فإذا برىء العامل او حفظ التحقيق معه ، او وقعت عليه عقوبة الانذار او الخصم لمدة لا تتجاوز خمسة ايام صرف اليه ما يكون قد لوقف صرفه من لجره فإذا وقعت على الموظف عقوبة لشد ، تقرر السلطة التى وقعت للجزاء ما يتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه ، واذا كانت للعقوبة هى:-

الفصل من الخدمة فإن خدمة الموظف تنتهى من تاريخ وقفه عن العمل، ولا يجوز فى هذه الحالة ان يسترد منه ماسبق ان صرف له من اجر .

أما في حالة حبس المتهم احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ، ويوقف صرف نصف أجره في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي ، ويحرم من أجره كاملاً في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي . وعند عودة الموظف الى عمله يعرض الأمر على السلطة المختصة لتقرر ما يتبع في شأن مسئولية العامل التأديبية ، فإذا ما ثبت عدم مسئولية العامل في هذه الحالة يصرف له نصف أجره الموقوف صرفه^(١) .

المطلب الثاني

الضمانات التأديبية

لعل من أهم الضمانات التي حرص عليها المشرع في العملية التأديبية هي :-

١ ضمانات التحقيق .

٢ ضمانات المحاكمة .

وسوف نتناول كل ضمانات من هذه الضمانات بشيء من الإيجاز .

أ ضمانات التحقيق :

تتضمن ضمانات التحقيق على عدة عناصر أساسية حرص المشرع على النص عليها صراحة في القانون وهي كالتالي :-

١ كتابة التحقيق .

٢ اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في حالات معينة .

٣ توجيه الاتهام .

٤ سماع دفاع المتهم .

٥ حيلاد المحقق .

وهذه العناصر السابق الإشارة إليها قد نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . ونتناولها كمايلي :

(١) القانون الإداري للكتور ملحد راعب الطوم من ٣٦٣ وما بعدها طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات للجامعة.

١ كتابة التحقيق :

نصت المادة ٩٧ من القانون المشار اليه الى انه لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ، ويجب ان يكون قرار الجزاء الصادر مسبباً .

ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الانذار والخصم من الاجر لمدة لا تجاوز ثلاثة ايام ان يكون الاستجواب او التحقيق شفاهة على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

٢ اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق في حالات معينة :

تضمنت المادة ٧٩ مكرر من قانون العاملين المدنيين بالدولة المشار اليه على ان :

" تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإدارى مع شاغلى الوظائف العليا ويجب على النيابة الإدارية ان تنهى معهم التحقيق خلال سنة اشهر من تاريخ احالة للمخالفة اليها او اتصال علمها بها ، كما تختص دون غيرها بالتحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الاعمال المحظورة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون وهى :

بند ٢ : مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

بند ٤ : الاهمال او التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة او احد الاشخاص العامة الاخرى او الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات او المماس بمصلحة من مصالحها المالية او يكون من شأنه ان يودى الى ذلك بصفة مباشرة . وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لمسائر المخالفات ان توقف مآثره من تحقيق فى وقعة او وقائع وما يرتبط بها اذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فور اخطارها بذلك احالة لورق التحقيق بحالتها الى النيابة الإدارية . ويقع باطلاً كل اجراء او تصرف يخالف الاحكام سالفة الذكر .

٢ توجيه الاتهام :

توجيه التهمة للموظف هو من اهم الضمانات الاساسية فى التحقيق ، فيجب مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة اليه تحديداً وان يكون التحديد واضحاً دون لبس لو اُبهم ليتمكن من الدفاع عن نفسه وقد ذهبت فى ذلك المحكمة الإدارية العليا الى انه " يبين من الأحكام المنظمة لتأديب العاملين ،

انها تستهدف فى مجموعها توفير الضمانات لسلامة التحقيق الإدارى ونيسير وسائله بغية الوصول الى الحقيقة ، ومن الضمانات الجوهرية التى حرص للشارع على مراعاتها فى التحقيق الإدارى ، المواجهة . وذلك بإيقاف العامل على حقيقة التهمة المسندة اليه . وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التى تشير الى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع ان يدلى بأوجه دفاعه^(١) .

٤ سماع دفاع المتهم :

يجب على سلطة التحقيق التى تتولى تحقيق الواقعة المنسوبة للموظف ان تمكنه من ابداء دفاعه بخصوص المخالفة المنسوبة اليه من تقديم الأدلة وسماع الشهود وإى اخلال بحقوق الدفاع يبطل التحقيق .

وفى هذا قالت المحكمة الإدارية العليا " ان التحقيق يكون باطلاً اذا ماخرج على الاصول العامة للوجبة الاتباع فى اجرائه وخرج على طبيعته الموضوعية المحايدة والزيهة مدام فى إى من تلك العيوب التى تشوبه مساس بحق الدفاع"^(٢) .

٥ حياذ المحقق :

عدم حياذ المحقق بكافة الصور يؤدى بطبيعة الحال الى بطلان التحقيق، ولقد ذهبت الى ذلك المحكمة الإدارية العليا الى انه " يشترط لسلامة التحقيق مع العامل المحال إلى المحاكمة التأديبية ان تتوفر ضمانات التحقيق التى اوجبتها للشارع ، ومن اهم هذه الضمانات توافر الحيدة التامة فيمن يقوم بالتحقيق وتمكين العامل من اتخاذ كل مايلزم لتحقيق لوجه دفاعه ، فقيام مقدم الشكوى بالتحقيق مع المشكو فى حقه يفسد التحقيق ويبطله ٠٠٠ مما يؤدى الى بطلان التحقيق والقرار الذى قام عليه ٠٠ (وذلك فى حكم للمحكمة الإدارية العليا صدر فى ١٦ / ١٢ / ١٩٨٩ فى الطعن رقم ١٣٤١ سنة ٣١ ق) .

ب ضمانات المحاكمة :

لذا كان المشرع قد اعطى ضمانات للعامل أثناء عملية التحقيق فإنه اعطى أيضاً للعامل ضمانات لاسامية وهامة فى مرحلة المحاكمة إى فى أثناء المحاكمة وهى أيضاً يؤدى اغفالها او عدم تحقيقها الى بطلان الحكم الصادر ضد العامل ولعل من اهم هذه الضمانات مايلى :-

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٦/١٢/١٩٦٧ ، ص ١٣ و ص ٢٧٣ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٤/١٢/١٩٨٩ الطعن رقم ٣٢/٩٠١ ق.

١- تقيد المحكمة بقرار الإحالة .

٢- حياد المحكمة .

٣- قرينة البراءة .

٤- كفالة حقوق الدفاع .

٥- إعلان المتهم .

٦- تسبيب الحكم .

وسوف نتناول كل من هذه الضمانات بشيء من الإيجاز وذلك لبيان هذه الضمانات واثرا اغفالها في المحاكمة .

١ - تقيد المحكمة بقرار الإحالة :

اثناء محاكمة العامل امام المحكمة فإن هذه المحكمة مقيدة بما ورد بقرار الإحالة سواء بالنسبة للمتهمين المحالين اليها او بالنسبة للتهم الواردة في قرار الاحالة ، فلا يجوز للمحكمة ان تدين العامل في تهمة لم ترد بذلك القرار ولم تكن احد عناصر الاتهام .

واذا كانت المحكمة مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهام ، الا ان الذى لا شك فيه انها لا تتقيد بالوصف القانونى الذى تصفه النيابة الإدارية على الوقائع التى وردت بالقرار المذكور^(١) ، بل عليها ان تحصر الوقائع المطروحة امامها بجميع كيوفها ووصافها وان تنزل عليها حكم القانون

٢ - حياد المحكمة :

الاصل العام فى المحاكمات الجنائية والتأديبية ان من يبدى رأيه يتمتع عليه الاشتراك فى نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضماناً لحيدة القاضى او عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه وتجرده من التأثير بعقيدة سبق ان كونها عن المتهم موضوع المحاكمة .

٣ - قرينة البراءة :

أرسنت للمحكمة الإدارية العليا القاعدة الاصولية فى هذا الشأن بقولها " من المبادئ العامة لشريعة العقاب فى المجالين الجنائى والتأديبى ان

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٥/٢/٢ مجموعة لائحة الماثرة.

المتهم برىء، حتى تثبت ادانته فى محاكمة قانونية تكفل له فيها سبل الدفاع عن نفسه اصابة او بالوكالة ، وإن كان هذا المبدأ قد سبق للمحكمة الإدارية العليا فيه كثير من الاتفاقات الدولية وكذلك اعلان حقوق الانسان وكثير من اللسانير العالمية ومنها دستور جمهورية مصر العربية الدائم ^(١) .

٤ كفالة حقوق الدفاع :

كفالة حقوق الدفاع يعتبر حق للمتهم وهو من الضمانات الاساسية فى المحاكمات الجنائية والتأديبية على السواء ولقد استقرت أحكام القضاء الإدارى على أن الإخلال بحق الدفاع فى أى شكل من أشكاله يؤدى الى بطلان اجراءات المحاكمة التأديبية ^(٢) .

٥ اعلان المتهم :

يجب فى جميع الاحوال اعلان المتهم بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، وإذا لم يتم ذلك على الوجه الذى حدده للقانون ونص عليه اعتبر ذلك عيباً شكلياً فى الاجراءات بموجبه يبطل المحاكمة كما انه يبطل الحكم الصادر فيها .

٦ تمسيب الحكم :

كمبدأ عام فى جميع الاحكام سواء الجنائية او التأديبية فإنه يجب ان يصدر حكم المحكمة للتأديبية مسبباً على نحو كاف وغير مجهل سواء بالنسبة لوقائع الاتهام ومدى حدوثها ^(٣) .

وابلة ثبوتها او بالنسبة لثبوتها قبل عامل معين او اكثر وتكييفها القانونى كجريمة تأديبية .

تلك هى المسؤولية التأديبية للموظف العام وذلك اذا ما لخل بواجبات وظيفته واصبح متهماً ولحيل للتحقيق ، تلك ضمانات التحقيق لا يظلم فيها ابداً وكذلك اذا ما انتهى به الامر إلى المحاكمة فهذه ايضاً ضمانات المحاكمة . (وإذا ما لحس بظلم فإن القانون اعطى له الحق فى اللطعن على هذه الاحكام وفقاً لدرجات المحاكم التى اصدرت الحكم) .

(١) حكم المحكمة الإدارية فى ١١/٢٣/١٩٦٨ للمجموعة الرابعة السنة الرابعة عشر ، ص ٤٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٧/٦/١٩٨٩ الطعن رقم ١٦٣٦ سنة ٣٤ ق المجموعة ص ٤٥٩ .

(٣) المحكمة الإدارية العليا فى ٢٤/٦/١٩٨٩ طعن رقم ١٦٦٩ سنة ٣٢ للموسوعة و ص ٧٧٥ .

الفصل الثماني

الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة

الخدمة العامة هي التي يحصل عليها المواطن من المرافق العامة التي تدبرها الدولة على اختلاف أنواعها سواء كان ذلك مقابل رسوم رمزية تدفع للحصول على هذه الخدمة أو سواء كانت هذه الخدمة تقدم مجانية بدون رسوم تصمد لهذا المرفق .

وسوف يشتمل هذا الفصل على مبحث واحد كمايلي :-

المبحث الأول : التعريف بالمرفق العام وعناصره .

سوف نتناول في هذا الفصل استعراض لما يقوم به بعض من موظفي الإدارة المحلية من فرض جعل على المواطن لكي يقوم بإنجاز العمل الذي هو مكلف به أصلاً وهذا كما سبق البيان هي الرشوة التي حرمها الإسلام ولكن كما سبق لنا البيان فإن هناك من المواطنين الذين تضطربهم الظروف الى دفع هذه الرشوة صاغراً مع علمه بأنها حرام ومنهى عنها شراعاً فهل هذا المواطن يرتكب أثماً ؟

وإذا كان كذلك فما الطريقة التي يستطيع ان يحصل بها على حقه دون ان يرتكب أثماً ؟

وقبل ذلك لنا ان نعرف ماهو المرفق العام وما هي عناصر هذا المرفق العام ؟

المبحث الأول

التعريف بالمرفق العام وعناصره

ماهو المرفق العام وماهي عناصره ؟

يستعمل اصطلاح مرفق عام " Service public " وذلك للدلالة على معينين .

فقد يستعمل للدلالة على نشاط " Activite " من نوع معين تقوم به الإدارة لصالح الأفراد .

وقد يقصد به المنظمة " Organisme " أو الهيئة التي تقوم بالنشاط السابق واستعمال اصطلاح " المرفق العام " للدلالة على هذا المعنى الثاني يؤدي الى اللبس .

ومن هنا فإن المرفق العامة هي عبارة عن مشروعات تهدف الى تحقيق النفع العام ، وتحتفظ الحكومة بحقها في انشائها وادارتها وإلغائها .
وإصطلاح للمرفق العام يستعمل بمعنيين ، اولهما عضوى والآخر مادى .

لما المعنى للعضوى فيقصد به المنظمة او الهيئة او الجهة العامة التى تمارس أعمالها وأموالها للنشاط ذا النفع العام . ومن أمثلة المرافق العضوية الجامعات والمستشفيات والوزارات وفروعها بصفة عامة.

ومن هنا فإن المعنى المادى للمرافق العامة يقصد به النشاط او العمل الذى يمارسه المرفق تحقيقاً للنفع العام ، ومن أمثلة المرافق المادية للتعليم وحماية الصحة والحفاظ على الأمن وبإل كافة للخدمات التى تقدمها الحكومة للأفراد^(١) .

والستعريف بالمرفق العام بأنه مشروع يجعله يشمل المعنيين العضوى والمادى معاً وذلك لان معنى كلمة المشروع يضم كلاً من العاملين والأموال والأنشطة التى يتولاها . ولا تظهر أهمية التفرقة بين المرافق العضوية والمرافق المادية الا فى الحالات التى تكون فيها الهيئة التى تمارس النشاط بالمرفق هيئة خاصة . وذلك مثل شركات الامتياز التى تعهد اليها السلطة العامة بإدارة احد المرافق العامة كمرفق النقل او توريد المياه او التيار الكهربائى^(٢) .

اذ انه فى مثل هذه الحالات نكون امام مرفق مادى فحسب وهو النشاط المرفقى .

ولا تعتبر الهيئة التى تزولها مرفقاً عضوياً لأنها هيئة خاصة . لما اذا كانت الهيئة التى تدير النشاط المرفقى مرفقاً علمياً فإن الامر فى هذه الحالة يتعلق بمرفق عضوى وهو للهيئة ، وآخر مادى ، وهو النشاط ، وتختفى أهمية التفرقة بين نوعى المرافق للعضوية وللمادية^(٣) .

وترجع أهمية التفرقة بين المرفق العضوى والمرفق المادى فى مسألة الخضوع لاحكام اى من القانونين العام او الخاص ومدى سلطة الحكومة

(١) المرافق الإدارية - الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ١٩٨٩ .

(٢) القضاء الإدارى ومجلس الدولة - الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ١٩٨٩ .

(٣) القانون الإدارى للأستاذ الدكتور / ملحد الحلو ص ٤٠٨ وما بعدها طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية .

على المرفق ، ففي حالة المرفق العضوى تخضع الهيئة والنشاط المرفقى الذى تقوم به لاحكام القانون العام . وتبسط الحكومة سلطتها ليس فقط على النشاط المرفقى وإنما كذلك على الهيئة المرفقية صاحبة هذا للنشاط من حيث تنظيمها وعمالها واموالها ، وأما فى حالة المرفق المادى فلا يخضع لاحكام القانون العام سوى النشاط المرفقى بينما تخضع الهيئة التى تديره لاحكام القانون الخاص . وتتقلص سلطة الحكومة فتتخصص فى النشاط المرفقى ولا تمتد إلى الهيئة الخاصة التى تمارسه سواء من حيث تنظيمها او عمالها او اموالها .

عناصر المرفق العام :

لكى نميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة فإن هناك عنصرين اساسيين لا بد من توفرهما لقيام المرفق العام وهما :-

١ عنصر النفع العلم .

٢ عنصر السلطة العامة .

١ عنصر النفع العام :

ان كل مرفق عام إنما يقوم اساساً على اشباع رغبة جماعية واداء خدمة وان هذه الخدمة للعامة تكون عادة على قدر من الاهمية والا تركت للمشروعات الفردية وكما يقول العلامة "دوجى" "لها" "نواع النشاط والخدمات التى يقدر الرأى العام فى وقت من الاوقات ، وفى دولة معينة ان على للحكام القيام بها ، نظراً لأهمية هذه الخدمات للجماعة ، ولعلم تأديتها على الوجه الاكمل بدون تدخل الحكام .

ولكن مع مراعاة ان تدخل الدولة المتزايد فى المجالات التى كانت متروكة للافراد ، قد جعل تقدير اهمية الخدمات التى يجب اشباعها عن طريق المرافق العامة متروكاً لترخيص الإدارة تمارسه تحت رقابة السلطات السياسية .

مع مراعاة انه لم تعد اليوم الخدمات التى تؤديها الدولة للأفراد عن طريق المرافق العامة هى للخدمات او بالمعنى الانق هى للخدمات التى يعجز الافراد بوسائلهم الخاصة عن اشباعها لان الدولة قد ترى لمسبب او لآخر التدخل فى مجال معين يستطيع الافراد مزولة نشاطهم فيه بكفاءة تامة كما هو الشأن فى معظم المرافق الاقتصادية والتجارية .

ولا يلزم لإعتبار المشروع مرفقاً عاماً أن تكون الخدمة التي يقدمها للناس مجانية بدون مقابل مباشر. إذ قد ترى الحكومة فرض رسوم معينة على المنتفعين ببعض الخدمات كرسوم تسجيل الملكية ورسوم الدراسة الجامعية مثلاً مماهمة منهم في تحمل نفقات المرفق الذي يقدمها .

٢ عنصر السلطة العامة :

يتمثل عنصر السلطة العامة كعنصر من عناصر المرفق العام في أن يكون للحكومة الكلمة العليا في إنشائه وإدارته والغائه . فهي التي تقرر اعتبار نشاط معين مرفقاً عاماً . سواء كانت الهيئة التي تتولاه عامة أم خاصة . وذلك بقانون يصدر بإنشاء المرفق أو بناء على قانون يخلو إحدى سلطات الدولة لإنشاءه . ويكون لها القول للفصل في إدارته أو الغائه .

وعلى ذلك فالأنشطة التي تقوم بها المشروعات الخاصة لا تعتبر مرافق عامة إذا لم تعترف لها الحكومة بصفة المرفق العام وإن حققت نفعاً عاماً كالمدارس والمستشفيات الخاصة ، وإن منحتها الحكومة بعض امتيازات السلطة كنزع الملكية أو التنفيذ المباشر ومن هذا فإنه إذا تضمن المشروع عنصرى النفع العام والسلطة العامة على نحو ماسبق تحققت له صفة المرفق العام وخضع لنظام قانوني خاص هو نظام القانون الإداري . الذي يقوم أساساً على ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة .

بعد أن استعرضنا عناصر المرفق العام فإننا بدون شك نرى أن ما تقدمه الإدارة للمطالبة من خدمات سبق الإشارة إليها هي من قبيل المرافق العامة ولكن سيطرة بعض من الموظفين الذين سبق الإشارة إلى أسمائهم في تسيير هذه المرافق جعلنا ننف أمام هذه المرافق ونتمنى أن تنتقل تبعيتها إلى القطاع الخاص أي خصخصة هذه الخدمات حيث أنها بصورة تكاد تكون سرية تتم هذه الخدمات بمقابل يفوق بكثير سعرها فيما لو تم انتقال تبعيتها للقطاع الخاص رغم أن الدولة قد جعلتها بدون مقابل أو برسوم تكاد تكون رمزية لا تتعدى جنبيات أو أجزاء منها .

هل ما يلحق به الموظف وما يحصل عليه مقابل أداء هذه الخدمة يعد رشوة :

الجواب بلا شك وبدون تردد نعم أنها رشوة صريحة وواضحة ولقد نص عليها المشرع في قانون العقوبات في الباب الثالث من هذا القانون من المواد من ١٠٣ وحتى ١١١ واستهل هذا الباب بالمادة رقم ١٠٣ بقوله :-

" كل موظف عمومى طلب لنفسه او لغيره او قبل او اخذ وعداً او عطية لإداء عمل من اعمال وظيفته يعد مرتشياً ، ويعاقب ... " .
وقد ورد ذلك فى المواد كما ذكرنا من ١٠٣ وحتى ١١١ والتي عدلت بدورها من هم الموظفون العموميون الذين ينطبق عليهم نصوص هذا الفصل وذلك بقولها :

- مادة ١١١ : يعد فى حكم الموظفين فى تطبيق نصوص هذا الفصل :
- ١- المستخدمون فى المصالح التابعة للحكومة او الموضوعة تحت رقابتها .
 - ٢- اعضاء المجالس النيابية العامة او المحلية سواء لكانوا منتخبين او معينين .
 - ٣- المحكمون والخبراء ووكلاء النيابة والمصفون والحراس القضائيون .
 - ٤- الخيت .

- ٥- كل شخص مكلف بخدمة عمومية .
- ٦- اعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنظمات والمنشآت اذا كانت الدولة او احدى الهيئات العامة تساهم فى مالها بنصيب ما بأية صفة كانت .
- والرشوة قد نهى عنها الشارع الحكيم وحرمها الإسلام بل وحرمتها كافة الشرائع السماوية الاخرى.. حتى ان قتلاء المصريين سيطروا على مقابرهم ما يفيد ان الرشوة منبوزة فى ديانتهم^(١) .
- وسوف نسوق هنا لبعض الحكم والامثال فى الالب للفرعونى .

من اقوال قدماء المصريين فى خالق الكون :

- لا تصنع بأذنك الى وسوسة الشيطان فتخسر نفسك وتزل عليك لعنة الآلهة بل اصنع بأذنك الى صوت السماء فتتال رضا رب الارباب .
- عبادة المال فى الارض تبعد الانسان عن عبادة الإله فى السماء .

(١) تاريخ النظم الاجتماعية والقانونية فى مصر للدكتور / محمود سلام زنتي جامعة اسيوط طبعة ١٩٩٧ ص ٤٦٩ .

- لا تمد يدك فى اى اتجاه الا الى اعلى حيث يجلس الإله على عرشه فهو الوحيد الذى يمنح ويمنع .
- على العقل البشرى ان يهدف السمع إلى حديث الإله و عليه ان يوالى قراءة فكر الله فى الطبيعة ليطلع على آياته .
- لا تتعب نفسك فى السؤال عن وجود الإله فالابصار لا تدركه ولكنه موجود فى كيان كل مخلوقاته .
- الإله وحده وليس للبشر من يقسم الارزاق ويقسم الناس إلى طبقات ويختار من يقفون فى الصفوف الاولى .
- طول العمر يكتبه الإله فى لوحة القدر ولا يطلع عليه مؤمن بالقدر او كافر به .
- لا تغل فى الظلام ماتخشاها فى النور فعين الإله لا تغفل عن رؤيتك فى النور والظلام .
- تلك كانت بعض القطوف ومن اراد معرفة الاكثر فعليه الرجوع للكتاب المشار إليه .
- وقد تعرض المصريون القدماء أيضاً للضمير الانسانى ذلك الحارس على تصرفات الانسان تلك بعض منها :-
- اذا نام الضمير استيقظت الغرائز .
- الضمير المطمئن خير وسادة للراحة .
- اقدام متعبة وضمير مستريح خير من ضمير متعب واقدام مستريحة.
- اعمال الرجل المستقيم الضمير اكثر قبولاً عند الرب من ثور بقمه شرير كقربان .
- الضمير المستريح ينام صاحبه فى الصحراء بغير خوف .
- ضمير غير مستريح وعاء ملىء بالجراد .
- مستريح الضمير من يسير فى طريق الحق .
- لا يجد الراحة فى قبره الا مستريح الضمير الذى يريح رأسه على وسادة اعماله للصالحه التى ترضى الإله .
- ضمير مستريح ولقمة خبز خير من ضمير مثقل وثروة كبيرة .

- بالمال يمكنك ان تشتري مئات الضمائر للميتة ولكنك لن تشتري به ضمير واحداً حياً .

هذا مايشير إليه قداماء المصريين من ان الضمير هو الحارس على تصرفات الانسان وطالما ان الانسان لديه ضمير مستيقظ فلن يفعل ما هو خطأ سواء في نظر الدين او في نظر القانون .

ونستعرض ايضاً لبعض المقتطفات من كتاب الاستاذ الدكتور / ماجد راغب الحلو وللصادر لسيادته في عام ١٩٩٧ في القسم الرابع في الفصل الرابع منه تحت عنوان الامانة ونزاهة الحكام (١).

" إذا كان الحاكم نزيهاً ، فإن ذلك يعنى انه لا يسرق ولا يختلس ، ولا يرتشى ، ولا يستغل وليس اكثر من هذه الامور تأثيراً على القرار في اسبابه ومنطوقه .

فرشوة الحاكم سوف تجعله يغير عمداً في قراره ليأتى محققاً لمصلحة من قدم الرشوة ، ولا يهم هذا الحاكم ان تضيق مصلحة الشعب او ينزل الضرر بالخزينة العامة للدولة ، او تنتهك مبادئ العدالة والمساواة بين الناس ، وانما المهم - اولاً واخيراً ان يتحقق لمقدم الرشوة مطامعه ، وان يقبض الحاكم رشوته .

وصور الرشوة تعددت وتنوعت فتارة هي هدية غالية الثمن تقدم للرجل او زوجته وتارة هي عمولة تقدم مغلفة بعبارة براقة (ان العمولات امر عادى ومنشتر في العالم كله) وتارة اخرى هي مبلغ من المال يحرص صاحبه على قبضه في جرة غريبة ، يحدده ويصر عليه في قحة شديدة ، ويقبضه في خارج البلاد او داخلها بالعملة الاجنبية او الوطنية كما يريد .

الرشوة بحرمها الإسلام :

كما سبق القول فإن الرشوة صورة قبيحة من صور اكل مال الناس بالباطل وقد حرمها جميع الشرائع السماوية ومنها الإسلام والدليل على ذلك قول الحق تبارك وتعالى :

" ولا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل وتتلوا بها الى الحكام لتأكلوا فريقاً من اموال الناس بالأنثم وانتم تطمئون " .

وقد نسى الله سبحانه وتعالى في هذه الآية الكريمة عن امرين :

(١) نقلاً عن كتاب الإدارة العلمية للدكتور / ماجد راغب الحلو ص ٤٦٧ وما بعدها طبعة ١٩٩٧ .

١ - لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل . بمعنى لا يأكل بعضكم مال بعض بغير حق فهذا امر منهى عنه شرعاً وإن انتهى هنا من الشارع الأعلى هو الله سبحانه وتعالى .

٢ - لا تكلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقاً من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون .

ومعنى لا تكلوا بها إلى الحكام أى لا تلقوا ببعض المال إلى حكام السوء على وجه الرشوة ليتمكنوا من أخذ أجزاء من مال الناس بالظلم والتعدي وأنتم تعلمون أن ذلك ظلماً أثماً .

والمال الذى يقدم للحاكم على هذا السبيل هو الرشوة ولقد نهى الله تبارك وتعالى عن الرشوة وحرّمها على الحاكم والمحكوم .

ولقد أصبح الوصول إلى مقاييد بعض الأمور عن طريق الرشوة وكذلك أصبح الحصول على الحق الذى هو حق سواء فى خدمة عامة تقدم أو أى نوع من أنواع الخدمات أصبح بالرشوة والنتى كما أوضحنا تأخذ لشكلاً كثيرة ومسميات أكثر ولا يجب أن تكون عبارة عن مال يقدم فحسب كهدية أو عطية لمن يبده للخدمة بل يمكن أن تقدم فى صورة عمل يقدمه طالب للخدمة لمن عنده للخدمة . فمثلاً : يتوجه سائق يمتلك سيارة أجرة لإنهاء بعض إجراءات فى مصلحة من مصالح الإدارة المحلية فيقوم الموظف الذى لديه للخدمة بطلب توصيل لولاده يومياً من المدرسة إلى المنزل وذلك حتى تنتهى هذه الخدمة . ليست هذه صورة من صور الرشوة ولكنها تقدم فى صورة خدمة يقدمها طالب الخدمة حتى يستطيع الحصول على خدمته .

مثال آخر : وقد رأيتُه بنفسى . ذهب مواطن إلى حى من أحياء الإسكندرية وكان قد سبق له أن عمل فى دول الخليج كعامل دهانات واستطاع أن يكون مبلغاً من المال وعاد به إلى مصر واشترى قطعة أرض فى منطقة من المناطق ، وتقدم إلى هذا الحى لكى يحصل على ترخيص ببناء - ورغم أنه مستوفى لجميع الشروط وأديه كافة المستندات إلا أنه وضعت أمامه كافة العراقيل الإدارية والفنية حتى تلقته إحدى موظفات التراخيص وعرفت منه أنه عامل نقاشة فطلبت منه أن يقوم بدهان شقته ، ففعلاً قام هذا العامل رشماً عنه بتنفيذ طلبها حتى حصل على الترخيص^(١) .

(١) رواه أبو داود والترمذي وابن ماجة وابن حبان والحكم.

وهذا يعد صورة من صور الرشوة ولكنها تقدم بصورة اخرى .
ويخرج صاحب الشأن ساخطاً على الإدارة ومن يعمل فى الإدارة . وهناك
سؤال ينبأدر الى الذهن وهو :-

هل تقديم الرشوة للحصول على الخدمة حرام ام حلال مادام لم يكن هناك
طريق آخر ؟

قبل الاجابة على هذا السؤال يجب ان نتفق على ان الرشوة حرام وقد
حرمها الشارع تحريماً قاطعاً مثل السرقة والزنا . وان مرتكب فعل الرشوة
هو آثم فى نظر الشرع ويجب عقابه ، وقد روى عن الرسول صلى الله عليه
وسلم انه قال : لعنة الله على الراشى والمرتشى .

وقال فى حديث آخر : الراشى والمرتشى والرائش ٠٠ قد لعنهم الله
على لسان رسوله وفى حديث آخر : الراشى والمرتشى فى النار .

ونعود للإجابة على السؤال وهو هل لذى ليس امامه بد من تقديم
الرشوة للحصول على الخدمة هل يعتبر آثماً ؟

يرى بعض للفقهاء ان الراشى فى مثل هذه الامور لا إثم عليه مادامت
الوسائل الاخرى المشروعة قد فضلت فى حمايته ومادام انه يدفع به عن نفسه
ظلماً او ينال حقاً دون عدوان على حقوق الآخرين ويستند اصحاب هذا
الرأى عن ماروى عن جماعة من ائمة التابعين .

قالوا : لا بأس ان يصانع الرجل عن نفسه وماله اذا خاف الظلم .

كما يستند ايضاً هذا الرأى على احاديث رسول الله صلى الله عليه وسلم
فى شأن (الملحين) الذين يمالئون الرسول من الصدقة فيعطيهن وهم لا
يستحقون .

فلقد روى عن عمر رضى الله عنه ان النبى صلى الله عليه وسلم قال :
ان احكمم ليخرج بصنفته من عندى متبسطها ، وانما هى له نار . فقال عمر
: يارسول الله كيف تعطيه وقد علمت انها نار له ؟ فقال الرسول صلى الله
عليه وسلم فما اصنع ! ياأبون الا مسألتى ، ويأبى الله عز وجل لى البخل .
فاذا كان ضغط الاحلاح يجعل للرسول صلى الله عليه وسلم ان يعطى المسائل
مالا يستحق ، فإن ضغط الحاجة الى دفع للظلم يجعل للمظلوم ان يعطى
لحاكم مالا يستحق .

وان مذهب اليه اصحاب هذا الرأى هو فيمن يحصل على حق غير

حقه .

ونأى رأى آخر فى هذا الموضوع :

ونحن نفرق هنا بين من يقدم الرشوة للحصول على حق ليس له حق فيه وهو حق للآخرين . وبين من يقدم الرشوة للحصول على حق له ولكن لا يستطيع الحصول عليه إلا إذا قدم الهدية أو العطية أو الرشوة وهى كلها مسمى واحد .

- فالأول وهو الذى يقدم الرشوة للحصول على حق ليس له فيه بالمرء بل هو حق للآخرين كالذى يقدم الرشوة الى الحاكم او الى الرئيس الاعلى لكى يحصل على منصب ليس من حقه بل هو من حق لزميل او لشخص آخر . فهذا حرام حرام ليس له اى زريعة فى تحليل ذلك لانه ظالم لنفسه وللآخرين ، لانه ظلم نفسه بارتكابه إثم كبير وهو حصوله على حق ليس من حقه بل سلب حق زملاء له وحق الناس . وهذا هو الرشى الذى فى النار وكذلك المرتشى الذى قدمت له الرشوة كذلك فى النار وربما يكون هناك بينهما وسيط " الرش " فهو أيضاً فى النار . وكذلك ظلم الآخرين بسلبه لحقهم الذى يعلم تمام العلم انه ليس من حقه .

فهذا النوع حرام وثم على الاثنين معاً الرشى والمرتشى ولا جدال فى ذلك كما ان ما يحصل عليه عن طريق الرشى ان يبارك الله فيه ابداً .
وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم فى ذلك " كل لحم نبت من حرام فالنار اولى به " .

- ولما للنوع الثانى وهو الذى يكون له حق ويصعب عليه الوصول اليه إلا اذا قدم الرشوة او الهدية او العطية - وهى كلها مسمى واحد للرشوة - فهذا مغلوب على امره لانه يكون امام احد امرين وكلاهما مر ، اما ان يقدم رشوة للحصول على حقه او لا يقدم رشوة وفى المقابل سينال العذاب وربما يضيق حقه هذا ويحصل عليه آخر ليس له حق فيه . وطبيعى فإنه يلجأ الى قصر الطرق وهى تقديم الرشوة للحصول على حقه وهنا نرى انه لا إثم عليه فى ذلك لانه يرى ان الضرورات تبيح المحظورات - وهى قاعدة اصولية - تبيح ارتكاب الأثم فى سبيل الضرورة مثل من يسرق رشوة ماء لينقذ بها حياته من الهلاك والموت . . . هنا السرقة إثم وحرام ومنهى عنها شرعاً ولكن فى سبيل انقاذ حياة تعتبر لا إثم فيها .
والمثال على ذلك من عدة امثلة كثيرة مثل :-

" أحد مقاولي اعمال البناء له مبالغ كبيرة لدى جهة الإدارة - مستخلصات - ويقف له مهندسى الإدارة بالمرصاد .. إما ان يدفع لهم مبلغاً معيناً هم يعتبرونه حق لهم وإلا سوف يضعون له للعقبات فى سبيل عدم حصوله على هذا المبلغ . فإذا رفض يتم رفع تقرير الى الجهات العليا بان الاعمال غير مطابقة للمواصفات وان كميات المواد مخالفة للمقاييس .. الخ ، وتشكل اللجان وتعيّنها لجان وفى النهاية ربما يخسر ماله لدى الإدارة وربما ايضاً يحرم من القيام باعمال لدى هذه الإدارة ويقل فى سبيل ذلك عشرات البيوت التى يعولها عمال هذا المقاول . فلا يجد بداً الا دفع الرشوة وهو صاغراً لكى يحصل على حقه .. ويقوض امره الى الله .

هذا ايضاً الضرورات تبيح المحظورات ونجد هنا انه لا إثم عليه بل الاثم كل الاثم على من تلقى الرشوة فهى نار يلقى فى قلبه وهى هنا حرام .

الفصل الثالث

إضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامّة للمواطنين

سوف يكون هذا الفصل من مبحث واحد على النحو التالي :

المبحث الأول : الإدارات القانونية في الإدارة المحلية .

الفصل الثالث

إضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين

إن ذلك الفصل لا يكاد يفصل عن سابقه من أنه في حالة عدم رضوخ المواطن لطلبات الموظف في دفع المعلوم لكي ينجز له الموظف خدمته فإن الاخير كما سبق وأن بيينا يضع له كافة العقبات والمتراس حتى لا يحصل المواطن على الخدمة . وهنا نرى أن المواطن لا حول له ولا قوة غير أن يزعم لمطالب هذا الموظف^(١) .

وأخسر هذه المتراس هي إضفاء الصبغة القانونية على تعطيل الطلب وذلك بإحالة طلب المواطن إلى لجنة كذا - ومن لجنة كذا إلى إدارة كذا - ومن إدارة كذا إلى جهة أخرى ربما تكون في خارج جهة الإدارة وذلك لإستطلاع رأيها في لحقية الطلب لطلبه من عدمه .

مثال على ذلك : يتقدم مواطن للحصول على ترخيص للبناء - بناء عقار - فيطلب منه احضار عدة موافقات لا طائل من وراءها الا العذاب وكل العذاب لهذا المواطن حتى أن الغالبية العظمى من المواطنين يلجأ البعض منهم للتعرض للمخاطر وذلك بالبناء بدون الحصول على ترخيص معرضاً نفسه للعقوبة الجنائية التي هي أهون عليه من التقدم بالطلب للحصول على الترخيص .

وقد يتعرض هذا المواطن الذي أراد أن يسير في الطريق الصحيح إلى احضار موافقات لا جنوى منها سوى العذاب ، مثل موافقة مرفق المياه ومرفق للصرف الصحي ومرفق الكهرباء وإدارة الدفاع المدني والحريق وموافقة القوات المسلحة بحجة أن البناء ربما يكون عائقاً للقوات المسلحة فيما لو قامت حرب . وكذلك موافقة هيئة الطيران المدني وموافقة وزارة المواصلات خشية أن يكون المبنى عائقاً للموجات اللاسلكية ثم موافقة هيئة الآثار ربما يكون الموقع المزمع البناء عليه كان موقعاً قديماً ثم موافقة وزارة الزراعة بحجة أن الأرض ربما تكون زراعية ومحظور البناء عليها - مع العلم أنه سبق إصدار ترخيص على هذه الأرض لعقارات مجاورة . ولكن هذه مستندات لا بد منها ولا بد من وجودها في ملف الترخيص واخيراً لا بد من موافقة هيئة الاوقاف المصرية حتى لا تكون الأرض وقفاً ولا يجوز البناء عليها او منح ترخيص للبناء إلا بعد موافقتها . مع أن المواطن سبق له وأن تقدم بعقد الملكية المسجل الذي يفيد بالملكية الخالصة لهذا المواطن على تلك الأرض

(١) كرج لقرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - الدكتور / ثروت بدوي - طبعة ١٩٨٨ .

تلك صورة من صور البيروقراطية العقيمة التي تجعل الكثير من المواطنين يحجمون عن التقدم للحصول على التراخيص . ولقد تداركت ذلك وزارة التنمية الإدارية التي تولى رئاستها الدكتور / محمد زكى ابو عامر والذي كان عميداً لكلية حقوق الاسكندرية الأسبق ، فصارع ووضع بعض الحلول التي كانت بمثابة العلاج لبعض من حالات البيروقراطية هذه وصدر بموجب ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ / ١٩٩٨ الذى القى كل هذه التعقيدات ووضع نموذجاً موحداً لما يقدم من مستندات للحصول على ترخيص البناء او غيره من التراخيص كما انه وضع أيضاً حداً زمنياً للتقدم بالطلب حتى الحصول على الخدمة ووضع فى نهاية النموذج ارقام بعض التليفونات الخاصة ببعض الهيئات الرقابية وذلك فى حالة التأخير فى صرف هذا الترخيص او التأخير فى تقديم هذه الخدمة . ولكن البيروقراطية بشكلها الرديء تسيير فى عروق بعض من الموظفين سير الدم فى العروق فوجد انه لكى توضع العقبات امام المواطن فإن طلب المواطن يحال لسبب او لآخر لإدارة الشؤون القانونية لدراسة الاوراق والمستندات وإيداء للرأى القانونى فى احقية هذا المواطن فى الحصول على الخدمة من عدمه . . وربما يكون هناك تواطىء ما بين موظفى هذه الإدارة وتلك ، فينتهى الرأى سلباً سواء بسبب او بدون سبب ، وعندما يلجأ هذا المواطن الى الجهات الرئاسية يتم الاقتراح بإحالة طلب الطالب الى مجلس الدولة - إدارة الفتوى - وذلك لإستطلاع الرأى فى مدى احقية المواطن للحصول على الترخيص من عدمه، وهيئات ما بين تقديم للطلب والحصول على الخدمة ، فقد تمر للشهور والشهورر يتكد خلالها الطالب (المواطن) للنفقات وفق الاسعار السائدة فى ذلك الوقت ، وتلفقه اضرار آشتى .

كل ذلك لعدم مسابرة المواطن لذلك الموظف الذى طلب منه لو لمح له بالطلب لكى تسيير الامور بطبيعتها الا ان المواطن معتدأ منه انه ربما لوملك الطريق القانون سوف يحصل على مصلحته ، وهذه ظاهرة اصبحت عرفاً فى سلوك الموظفين حيث كما سبق لنا القول ان الخدمات لفتى تقدمها للدولة للمواطن وقد تكاد تكون معنومة الرسوم قد باعها هؤلاء لحسابهم الخاص غير عابئين بما امرهم به الله من التيسير على العباد بل هم ساروا فى طريق تزييق العباد .

والاجهزة الرقابية لا تتحرك إلا بناء على شكوى من صاحب الشأن الذى كثيراً منهم يحجمون عن الشكوى حتى لا تتعطل مصالحهم اكثر من ذلك .

المبحث الأول

الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية

إن أعضاء الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية لا يتمتعون بما يتمتع به أقرانهم فى الإدارات القانونية بالشركات التابعة لقطاع الأعمال أو بعض الجهات الأخرى ، بل إن كل عضو فى هذه الإدارة هو موظف عادى بحكم علاقته بالإدارة مثله مثل بقية موظفى الإدارة المحلية ويحكم هؤلاء القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وليس لهم أى ميزة تذكر. غير أنه يشترط أن يكون العضو حاصلاً على ليسانس الحقوق ٠٠ ومن ثم فإن موظف الإدارة القانونية فى الإدارة المحلية لا يعتبر محامياً بالمعنى القانونى - وقد سبق لنا الإشارة إلى ذلك بشئ من التفصيل^(١) .

الأمر الذى قد يجعل البعض منهم فى أحيان كثيرة يلجأ إلى العمل فى مكاتب للمحاماة بعد مواعيد العمل الرسمية ، ويكون شاغلهم الشاغل هو تعطيل أعمال الإدارة التى تحال إليه فى عمله ويلمح سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى المواطن الذى ساقه حظه العصر إلى إدارة الشؤون القانونية إن عليه الذهاب إلى مكتب فلان المحامى وهو القادر على حل هذه المشكلة ٠٠ ويذهب للمواطن وهو كالغريق الذى يتعلق فى قشة لعلها تنقذه من الغرق ٠٠ ويفاجئ المواطن بأن من كان موظفاً فى الصباح أصبح محامياً فى المساء ولكن بصورة مختلفة ٠٠ وتكون للمسؤوليات وتطول الأرقام وتسهبط فى النهاية ٠٠ ولما إن يردخ المواطن ويسلم أمره لله ويحصل على مصلحته ، ولما إن يلجأ إلى جهة رقابية ويتم القبض على ذلك الموظف ٠٠ ويضيق للمواطن بين ردهات المحاكم سنين وأيام حتى يحصل على حقه وما لكثير من أتعابنا به الصحف اليومية من القبض على موظفين سواء فى مناصب عليا أو مناصب دنيا .

وفى أحيان كثيرة تعطى الإدارة القانونية رأياً ليس له أى علاقة بالنواحي القانونية بل هو يرجع إلى هوى فى نفس رئيس المصلحة لمجاملة صاحب الطلب أو هناك أسباب أخرى هى معروفة أيضاً سواء لإرضاء صاحب الطلب أو لإرضاء أحد الخصوم فى نزاع على حق من الحقوق . وأحياناً تضع الإدارة نفسها فى أمور هى ليست من اختصاصها وليس لها الحق فى بحثها ، فمثلاً تقوم الإدارة للقانونية بتفسير حكم قضائى صادر من

(١) تقون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته لللاحقة.

المحكمة وهذا التفسير يميز حسب رغبة الإدارة وهذا ليس من اختصاصها مطلقاً كما أنها أحياناً أخرى تعترض على تنفيذ الأحكام القضائية بحجة عدم وضوح الحكم أو عدم وضوح المطلوب تنفيذه ، فلا يكون أمام صاحب الشأن إلا اللجوء الى القضاء وتحريك جنة مباشرة ضد رئيس المصلحة وذلك وفقاً لما يقضى به قانون العقوبات فى المادة رقم ١٢٣ منه . وهناك تخطيط واضح فى هذه الإدارات ، وكثيراً ما تضيع حقوق أصحاب الشأن عندما يتم تحريك الدعاوى القضائية فى مجلس الدولة حيث ان الذى يتولى هذه الدعاوى عن جهة الإدارة هى هيئة قضايا الدولة ، وعندما ترسل فى طلب مستندات أو مذكرات عن الحالة المرفوع بشأنها الدعوى ، كثيراً ما تصل هذه المستندات أو المذكرات بعد الفصل فى الدعوى ويكون ذلك لما بحسن نية ونتيجة طبيعية للبيروقراطية فى شكلها القبيح ، وأحياناً أخرى يكون بسوء نية بهدف خدمة أو عدم خدمة صاحب الشأن ، وكمن قضايا كثيرة خسرتها جهة الإدارة بسبب هذه الإدارات القانونية فى الإدارة المحلية^(١) .

مدى قانونية استطلاع الإدارة لرأى مجلس الدولة :

كما سبق وان اوضحنا ان الإدارة فى أحيان كثيرة تقوم بإرسال طلبات المواطنين الذين يرغبون فى الحصول على خدمات من جهة الإدارة وذلك لاستطلاع رأى مجلس الدولة - إدارة الفتوى - للحصول على الرأى القانونى فى مدى لحيقة صاحب الشأن فى طلبه من عدمه .

وقلنا ان غالبية هذه الطلبات يكون الهدف من إرسالها الى مجلس الدولة هو نوع من انواع تعطيل مصالح المواطنين ، والقلّة القليلة منها هو الذى يكون فيها طلب الإفادة بالرأى فى محله .

ولكن هل هذا من حق جهة الإدارة ؟ وهل هذا يعد من قبيل الاعمال القانونية ؟ .

للإجابة على هذا السؤال فإن قانون مجلس الدولة الاخير قد جاء معبراً عن ذلك فى المولد من ٥٨ وحتى المادة ٦٧ فى الباب الثانى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة .

وقد جعل المجلس من ضمن الاقسام قسم للفتوى وآخر للتشريع ثم جعل جمعية عمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

(١) الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة - الدكتور / محمد باهى أبو يونس - طبعة ٢٠٠٠ .

١ - قسم الفتوى :

اجاز القانون لجهات معينة ان تطلب الإفادة بالرأى القانونى من قسم الفتوى بمجلس الدولة ، وحدد هذا القانون تلك الجهات .

ويتكون قسم الفتوى بمجلس الدولة من إدارات عديدة يعين عددها ودوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد . وقد سبق وأن صدر قرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة فى ١٠ من يناير سنة ١٩٧٢ ، محدداً عدد إدارات الفتوى ومعيناً دوائر اختصاصها .

ومن هذه الإدارات :-

- إدارة الفتوى لوزارة الداخلية .

- إدارة الفتوى لوزارة الخارجية والعدل .

- إدارة الفتوى لوزارة الدفاع .

- إدارة الفتوى لوزارات قوى العاملة والثقافة والاعلام والسياحة .

- إدارة الفتوى لوزارات الصناعة والبتترول والثروة المعدنية والكهرباء.

وتختص كل إدارة من هذه الإدارات بإبداء الرأى فى المسائل التى يطلب الرأى فيها من الوزارات والجهات المشار إليها . وقد نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة على ان يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاص المستجاس بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس وذلك بهدف تنسيق العمل .

ولقد أنشأ قرار الجمعية العمومية السابق الإشارة اليه ثلاث لجان هى :-

١ - اللجنة الأولى : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوى برئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمجالس المطية ووزارات التخطيط ، والنقل البحرى والمصالح العامة بمدينة الاسكندرية .

٢ - اللجنة الثانية : وهى مشكلة من رؤساء إدارات الفتوى بوزارات التعليم العالى والتربية والتعليم والاقواف وشئون الازهر والشئون الاجتماعية والصحة والقوى العاملة والثقافة والاعلام والسياحة والاسكان والتشييد .

٣ - اللجنة الثالثة : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوى بوزارات الخزانة والزراعة والرى والصناعة والبتروى والثروة المعدنية والكهرباء والنقل والمواصلات .

وبالإضافة الى ماسبق فإن الجمعية العمومية لمجلس الدولة ان تنشئ لجنة او اكثر تختص فى نوع معين من المسائل ، ويمتد اختصاص هذه اللجنة الى جميع إدارات الفتوى ويتضمن قرار الجمعية للعمومية كيفية تشكيل اللجنة التى يمكن ان يحضر اجتماعاتها مستشارون مساعدون ونواب ومندوبون من الإدارات المختصة ، وان يشتركوا فى مداولاتها ، الا انه ليس للنواب والمندوبين صوت معدود فى المداولات .

٢ - قسم التشريع :

تضمنت المادة ٦٢ من القانون الخاص بمجلس الدولة المشار اليه تشكيل قسم التشريع وذلك بان يشكل قسم التشريع برئاسة احد نواب رئيس مجلس الدولة وعضوية عدد كاف من الاعضاء وهم المستشارين والمستشارين للمساعدين ويلحق بالقسم نواب ومندوبون .

ويختص قسم التشريع - بصياغة التشريعات ومراجعة الصياغة على النحو الذى قرره القانون - وقد لوجب المشرع على كل وزارة او مصلحة قبل استصدار اى قانون او لائحة ، ان تعرض المشروع للمقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته . وقد تضمنت المادة ٦٤ ايضاً من القانون المشار اليه بان تقوم لجنة مشكلة من رئيس قسم التشريع او من يقوم مقامه واحد مستشارى القسم بندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة ، بمراجعة صياغة التشريعات التى يجرى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء او رئيس مجلس الدولة وذلك بنظرها على وجه الاستعجال^(١).

٣ - الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع :

تشكل الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وذلك وفقاً لما تنضى به المادة ٦٥ من قانون المجلس المشار اليه وذلك برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمى الفتوى والتشريع ومستشار قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى .

(١) السلطة القضائية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة - دكتور محمد عبد الوهاب - طبعة ١٩٧١ - القاهرة.

وقد حدد القانون اختصاص هذه الجمعية فى ابداء الرأى مسبقاً فى الموضوعات التالية :-

١ - المسائل القانونية ذات الاهمية الخاصة ، دستورية كانت ام تشريعية ولتى تحال اليها من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء او من رئيس مجلس الدولة ، ويجوز لمن طلب ابداء الرأى ان يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند نظرها لهذه المسائل او ان يندب من يراه من نوى الخبرة .

٢ - المسائل التى ترى فيها احدى لجان قسم الفتوى رأياً مخالفاً لفتوى اخرى صدرت من احدى لجان الفتوى ومن الجمعية العمومية لسمى لفتوى والتشريع .

٣ - المسائل التى ترى لجان الفتوى لحالتها اليها بالنظر لأهميتها .

٤ - المنازعات الناشئة بين الوزارات او بين المصالح العامة او بين الهيئات العامة او بين الهيئات العامة وبين الهيئات المحلية او بين هذه الجهات وبعضها البعض .

ويلاحظ هنا ان رأى قسم الفتوى غير ملزم لجهة الإدارة فى حين ان رأى الجمعية العمومية فى هذه الحالة ملزم للجائين .

كما يدخل فى اختصاص الجمعية العمومية لسمى لفتوى والتشريع مراجعة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية واللاحية ، ولتى يرى قسم التشريع احوالها اليها لأهميتها .

ومن هنا يتضح ان جهة الإدارة فى حالة الرجوع الى مجلس الدولة لاستطلاع رأيه فى موضوع من الموضوعات بخصوص مسألة قانونية فإن تلك حق لها خوله لها القانون بموجب قانون مجلس الدولة المشار اليه رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

ولكن كما سبق للقول فإن جهة الإدارة لا تحسن استخدام هذا الحق بل انسها تلجأ لهذا الحق كلما اراد بعض من موظفيها للذكول بصاحب مصلحة من المصالح .

وربما يقول البعض واين رئيس تلك المصلحة هنا ؟ .

ف نقول اننا لنفقتا منذ البداية على ان العملية تسير فى دائرة مغلقة وربما يكون ذلك بتوجيه من هذا الرئيس حتى يحصل او يصل الى هدف له شخصياً .

ولقد عاصرت ذلك حيث كان يوجد مركزاً تجارياً ومجمعاً للمساكن يقام فى احدى المناطق المطلة على كورنيش الاسكندرية ويقوم بتشبيده لحد كبار رجال الاعمال المشهورين وكان فى تلك الفترة رئيس حى تلك المنطقة - وهو لواء شرطة سابق - وكانت له ابنة وابن وهما مقدمان على الزواج ، فطالب رئيس الحى هذا من رجل الاعمال شقة لولده واخرى لابنته ، وطبعاً اما هبة او بسمر رمزى لا يتعدى بضع مئات من الجنيهات القليلة حتى تنجز اعماله فى الحى بدون عطلة او تأخير ، ورفض رجل الاعمال هذا العرض وكان مصيره ان اوقفت الاعمال من الإدارة الهندسية وتحررت عن ذلك محاضر المخالفات واعقبها قرار بالإزالة . . الخ (١).

والسؤال لماذا ظهرت هذه المخالفات فى ذلك الوقت وليس سابقاً عليه؟ والجواب معروف !!! ، فما كان من هذا الرجل - رجل الاعمال - ان لجأ للقضاء وحصل على احكام بالبراءة فيما هو منسوب اليه .

(١) اختيار للقيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة الدكتور / صابر الحسنى محمود الجندي طبعة ١٩٩٧
جامعة عين شمس.

الإدارة المحاسبة

الباب الرابع

مدى فاعلية الرقابة على اعمال الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

المقصود من كلمة الإدارة هنا هو المفهوم الضيق للإدارة وليس المفهوم الواسع .

حيث ان المقصود هنا بالإدارة هي الإدارة المحلية وهي جزء من الإدارة الكل .

ولقد سبق وان لوضحنا انواع الرقابة التى تتولاها المجالس الشعبية المحلية بانواعها المختلفة .

وتتنوع طرق الرقابة على اصال الإدارة المحلية ، ونخص منها مايلى:-

١ - الرقابة السياسية .

٢ - الرقابة الإدارية .

٣ - الرقابة القضائية .

وسوف نلقى الضوء على انواع هذه الرقابة بشيء من الإيجاز :

١ - الرقابة السياسية :

الرقابة السياسية هي تلك الرقابة التى تكون فى حالات الرقابة الشعبية وكذلك رقابة لراى العام وآخرها الرقابة البرلمانية .

- الرقابة الشعبية : هي الرقابة التى تتم عن طريق الاستفتاء الشعبى الذى تعرضه الحكومة على الشعب بشأن اخذ رأى الشعب بخصوص مسألة معينة ، ويختلف الحال فى الدول المتقدمة عنه فى الدول المتأخرة والتى لم تتضح سياسياً بعد .

حيث ان نتيجة الاستفتاء فى الدول المتقدمة تكون النتيجة حقيقية ومعبرة عن رأى الشعب بينما فى الدول المتأخرة اى غير المتقدمة هي اداة لإضفاء الصبغة القانونية على اهواء واغراض الحكام ، حيث يستخدم الاستفتاء فى الغالب اداة لترتيب الإرادة الشعبية وتحقيق اهداف ديكتاتورية مقنعة ، ومن ثم فلن الرقابة الشعبية لها جدواها فى الدول المتقدمة ولكن لا جدوى من وراثتها فى الدول غير المتقدمة .

وكذلك رقابة الرأي العام : حيث يقصد بالرأي العام هو مجموع الآراء
التي تكون بها الناس اذاء المسائل التي تؤثر في مصالحهم العامة
والخاصة.

ونرى ان رقابة الرأي العام تكون من خلال للتجمعات الحزبية والنقابية
والمهنية - بل قد نرى ان التعبير كما يكون من خلال الاحزاب السياسية عن
الرأي العام قد يكون أيضاً من النقابات العمالية والنقابات المهنية وكذلك
الصحافة ووسائل الاعلام المختلفة حيث هي الوسائل التي يستطيع الشعب
ابداء الرأي من خلالها .

بل قد يكون الاضراب والمظاهرات التي تحدث من افراد الشعب هي
من الوسائل التي يعبر بها الرأي العام عن رغبته وقد يؤدي الامر الى
الثورات سواء مسلحة او غير مسلحة وذلك غالباً ما يكون في الدول الغير
متقدمة والغير ديمقراطية وكذلك في بلاد الديمقراطيات الصورية .

ومن خلال تلك الرقابة المشار اليها يستطيع الشعب ان يقول رأيه وان
يسنقذ جهة الإدارة في جميع تصرفاتها . ويتم ذلك غالباً عن طريق
الصحافة الحرة التي ليس عليها رقابة من الحكومة .

وكثيراً ما سمعنا ورأينا ان الكثير من الدول للديمقراطية قد تراجعت عن
كثير من تصرفاتها امام الرأي العام للشعب سواء كان عن طريق النقد
الصحفي او الاعلامي سواء مرئي او مسموع .

وكثيراً أيضاً مارأينا ان الكثير من الثورات والتي اطاحت بالحكومات
التي كانت تفرض على الشعب ما ترفضه هذه الشعوب^(١) . والرقابة الخاصة
التي تتم عن طريق الرأي العام لا تكون الا في بلاد تتوافر فيها الحريات
الاساسية للمواطنين من حرية شخصية في التعبير عن الرأي وحرية
للصحافة وحرية الاجتماعات وحرية وسائل الاعلام .

وكذلك الرقابة البرلمانية : وهي تلك الرقابة التي تباشرها المجالس
النيابية سواء بصورتها الكلية اي البرلمان او بصورتها الجزئية وهي
المجالس الشعبية للمطوية بنطاقاتها الخمسة المشار اليها في الصفحات
السابقة^(٢) .

(١) الرقابة على احوال الإدارة للدكتور / سامي جمال الدين منشأة المعارف ص ١٨٨ .
(٢) النظام السياسي والفقن الدستوري للدكتور / ماجد راضى الحلو - طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف .

وينظم هذه الرقابة غالباً الدستور بالنسبة للرقابة البرلمانية ، وينظم الرقابة الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية للقانون . ويقوم البرلمان على اساس مسئولية الوزراء مسئولية تضامنية ، وكذلك مسئولية فردية اى مسئولية كل وزير على حدة فى نطاق وزارته المسئول عنها ، ومن هنا فإن البرلمان سواء اكان مجلس للشعب او مجلس للأمة فى النظام البرلمانى يتيح فرصة محاسبة السلطة التنفيذية ككل ، ولما محاسبة الوزير عن مختلف اعمال وزارته بإعتباره مهيمناً على جميع المصالح التابعة لوزارته وعلى الموظفين التابعين لوزارته . وتتم هذه المحاسبة البرلمانية عن طريق الاسئلة والاستجوابات والتحقيقات وذلك وفقاً لما يحدده الدستور . ويتمثل السؤال فى استقحام احد النواب حول امر يجهله للتعرف على نية الوزرة بشأن او للتحقق من صحة واقعة علم بها .

لما الاستجواب فإنه يعنى محاسبة الوزرة او احد الوزراء على تصرف يتصل بأحد الامور العامة ، وقد تنتهى هذه المحاسبة الى طلب طرح الثقة بالوزرة ، فإذا لم تحوز هذه الوزرة ثقة البرلمان وسحب البرلمان الثقة من الوزرة فإن هذه الوزرة ستضطر عندئذ الى الاستقالة .

وقد منح الدستور الحالى لجمهورية مصر العربية مجلس للشعب سلطة الرقابة على السلطة التنفيذية عن طريق توجيه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او احد الوزراء او نوابهم فى اى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم وهو مائضى به المادة ١٢٤ من الدستور وكذلك توجيه الاستجواب لهم لمحاسبتهم فى الشؤون التى تدخل فى اختصاصاتهم - مادة ١٢٥ من الدستور - وكذلك اعطى الدستور الحق للبرلمان بتكوين لجنة خاصة او تكليف لجنة من لجانها بفحص نشاط احدى المصالح الإدارية او للمؤسسات العامة او اى جهاز تنفيذى او إدارى او اى مشروع من المشروعات العامة . وقد لجاز الدستور للبرلمان نوع من الرقابة على اعمال الإدارة وخصوصاً تلك الصادرة خلال قيام حالة الضرورة إذ اخضع اللوائح التفويضية للصادرة وفقاً للمادة ١٠٨ من الدستور وكذلك اللوائح التشريعية للصادرة وفقاً لنص المادة ١٤٧ من الدستور واعلان حالة الطوارئ طبقاً للمادة ١٤٨ من الدستور أيضاً وذلك لرقابة مجلس الشعب ليقرر مايراه

بشأنها وفقاً لنصوص الدستور^(١) ، كما اشترط أيضاً لإعلان الحرب موافقة المجلس عليه وكذلك لوجب موافقة المجلس على بعض أعمال الإدارة التي تصدر في الظروف العادية لكي تكون نافذة في التنظيم القانوني للدولة^(٢) .

ومن هنا يتضح أن الرقابة السياسية وهي رقابة الوزير أو الحكومة على أعمال جهة الإدارة حيث يجب أن تكون أعمال الإدارة وفقاً للسياسة العامة للدولة .

ويتضح لنا أيضاً أن الرقابة الشعبية في أعلاها مجلس الشعب وفي أدناها المجالس الشعبية المحلية .

٢ - الرقابة الإدارية : سوف نتناول البحث في الفصل الأول من هذا الباب تلك الرقابة وأنواعها ولجهزتها المختلفة^(٣) .

٣ - الرقابة القضائية : سوف أيضاً نتناول في الفصل الثاني من هذا البحث تلك الرقابة^(٤) ودرجاتها المختلفة ، وهي تلك الرقابة من جهة القضاء على أعمال وقرارات الجهة الإدارية (قضاء الإلغاء - قضاء التعويض - وقضاء التصحيح ٥٠٠ : الخ)^(٥) .

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي :-

الفصل الأول : عدم فاعلية أجهزة الرقابة الإدارية .

الفصل الثاني : الرقابة القضائية وطول فترة التقاضي .

الفصل الثالث : إنعدام الرقابة الرئاسية.

(١) الرقابة على أعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - الدكتور / سامي جمال الدين طبعة ٢٠٠٢ أبو العزم للطباعة الإسكندرية.

(٢) قانون الإداري المصري والمقارن الدكتور / محمد نؤاد منها طبعة ١٩٥٢ دار المعارف الإسكندرية .

(٣) الوسيط في القانون الإداري الجزء الأول - الدكتور - مصطفى أبو زيد فهمي طبعة سنة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية.

(٤) قضاء الإداري للدكتور / ماجد راغب الطلو طبعة سنة ١٩٩٩ دار المطبوعات الجامعية.

(٥) قضاء الإداري ومجلس الدولة للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي طبعة ١٩٨٩ المكتب العربي للطباعة.

الفصل الأول

عدم فاعلية أجهزة الرقابة الإدارية

سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول : الرقابة الذاتية أو للدخلية .

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :-

المطلب الأول : الرقابة الذاتية أو للتلقائية .

المطلب الثاني : الرقابة بناء على نظم .

المبحث الثاني : الرقابة الخارجية من الأجهزة الرقابية .

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :-

المطلب الأول : رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

المطلب الثاني : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

المبحث الأول

الرقابة الذاتية أو الدخولية

تقوم جهة الإدارة بالرقابة على أعمالها الإدارية بإحدى طريقتين وهما:-

١ - الرقابة الإدارية الذاتية " التلقائية " .

٢ - الرقابة الإدارية بناء على تظلم .

وهذه الرقابة بنوعها تقوم بهما الإدارة على أعمالها دون تدخل من الأجهزة الرقابية للخارجية .

المطلب الأول

الرقابة الإدارية الذاتية " التلقائية "

الرقابة الإدارية للذاتية أو التلقائية هي تلك الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها ، وذلك لمراقبة أعمالها التي تصدر عنها وذلك بالتحقق من مدى مطابقتها للقانون أو ملاءمتها للظروف المحيطة بها ، ويمثل ذلك في:-

قد تكشف الإدارة بعد إصدارها لقرارات إدارية معينة ، انها ارتكبت بعض الأخطاء مثل تجاهلها لبعض قواعد القانون التي أتى بها المشرع لصالح الأفراد والتي كان يجب على الإدارة مراعاتها والالتزام بها . ومن هنا تتجه الإدارة الى الرجوع عن هذه القرارات والغاءها أو سحبها بقصد احترام احكام القانون^(١) . وقد ترى جهة الإدارة ان هناك ظروف قد استجدت مما يدعوها الى اعادة النظر في قراراتها السابقة التي اصبحت غير مشروعة أو غير ملائمة . وهنا تقوم الإدارة بإصدار قرارات أخرى تتلاءم مع الظروف الجديدة ، ويكون هنا بصدد الغاء أو تعديل للقرارات السابقة^(٢) . والرقابة الإدارية الحقيقية تكون في الرقابة اللاحقة على أعمال وأوامر المسؤولين لإقرارها أو وقفها أو تعديلها أو إلغاؤها ، وهي رقابة تتم عن طريق إصدار قرارات إدارية بسحب أو إلغاء أو تعديل للقرارات

(١) الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - الكتب الثلاثي - الدكتور / محمد كمال ليلة طبعة بيروت ١٩٧٠ .

(٢) القرار الإداري - التعريف والمقومات - النقاد والإنقضاء الدكتور / محمد فؤاد عبد الباسط - طبعة ٢٠٠٠ .

الإدارية محل الرقابة . ويشترط لهذه القرارات حتى تكون ذات صفة قانونية ان يتوافر بشأنها لركان الشكل والاختصاص والمحل والسبب والهدف على وجه مشروع ومن هنا يجوز للإدارة الرجوع فى الاعمال الإدارية غير المشروعة استناداً الى مقتضيات مبدأ المشروعية .

ويختلف مدى هذا الحق المعترف به للإدارة باختلاف درجة عدم مشروعية العمل ، فقد تكون مخالفة للمشروعية كلية مما يدفع بجهة الإدارة الى سحب القرار او للعمل الذى لقيت عليه اى لبطاله بأثر رجعى منذ لحظة صدوره ، ولما الى الغاء العمل اى لبطاله بالنسبة للمستقبل فحسب ، وقد تكون المخالفة للمشروعية جزئية ومن ثم تكفى الإدارة بتعديل عملها بما يزيل للجوانب غير المشروعة فى العمل مع لبقائه صحيحاً . والجدير بالذكر انه بالنسبة للأعمال المادية التى قامت بها الإدارة فإنه لايتصور سحبها بأثر رجعى وإنما يمكن الغاء هذه الاعمال وهو مايعنى فى حقيقة الامر وقفها بالنسبة للمستقبل اى التوقف عن اتمامها مع جواز ازالة ماقد يكون قد تم من اعمال قابلة للإزالة . ومن هنا فإن المجال الطبيعى لسحب الاعمال الإدارية او الغاؤها انمسا يكون بالقرارات الإدارية غير المشروعة دون غيرها من اعمال الإدارة .

وقد تكون أيضاً هذه الرقابة من الإدارة ذاتها حيث تقوم ببحث ومراجعة اعمالها وذلك لفحص مدى مشروعيتها او مدى ملاءمتها .

وقد يتم ذلك عن طريق ذات الموظف الإدارى الذى قام بالتصرف ، فيقوم هذا الموظف بإلغاء او تعديل او استبدال تصرفه اذا اكتشف عدم ملاءمته او صحته^(١) .

وقد يقوم بذلك أيضاً الرئيس الإدارى لهذا الموظف استناداً الى سلطته الرئاسية التى منحها له القانون فى مواجهة مرسوميه الذين يعملون فى إدارته ، فيكون له حسبما منحه القانون فى ذلك ان يلغى تصرف المأمور كلية او الاكتفاء بتعديله جزئياً او للحل محلّه واتخاذ تصرف جديد بدلاً من للتصرف الذى تبين عدم مشروعيته او عدم ملاءمته^(٢) .

(١) تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية للدكتور / ثروت بدوي طبعة ١٩٨٨ دار النهضة العربية القاهرة.

(٢) المسؤولية الإدارية للدكتور / سمع الله شوقوي طبعة ١٩٧٢ دار المعارف...

ويستمد ذلك عن طريق بعض مفتشى إدارات أخرى مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة ، وقد يكون هؤلاء المفتشون ملحقون بذات الجهة الإدارية أو تابعين لجهات رقابية أخرى مثل :-

ديوان عام المحاسبة - أو الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة - أو الجهاز المركزي للمحاسبة أو هيئة الرقابة الإدارية - أو ديوان عام المظالم. وهي جميعاً أجهزة اعطاها القانون حق للرقابة على أعمال الإدارة المحلية .

ومن هنا سميت هذه الرقابة بالرقابة الذاتية أو التلقائية لأنها تتم عن طريق الإدارة ذاتها أو نفسها بعكس الرقابة التي تتم عن طريق القضاء .

المطلب الثاني

الرقابة بناء على مظالم

تتم هذه الرقابة عندما يرفع مظالم من الأفراد الذين اُضربوا من تصرف الإدارة الذي تبين عدم مشروعيته أو ملامته ، وهذا ما يحدث غالباً . وقد يتوجه للفرد المضرور من تصرف الإدارة بتظلمه إلى رجل الإدارة الذي صدر عنه التصرف الإداري وهذا هو التظلم الولائي .

أو قد يتوجه بتظلمه إلى رئيس من صدر عنه التصرف محل التظلم وهذا هو ما يسمى بالتظلم الرئاسي ، وقد يتم التظلم أمام لجان إدارية تشكل خصيصاً وفقاً للقانون لفحص تظلمات الأفراد من التصرفات الإدارية وهذا ما يسمى بالتظلم الإداري . وهنا تقوم الإدارة بفحص التظلم الذي يقدم إليها وذلك للتأكد من مدى صحة ومشروعية التصرف محل التظلم ، فإذا ما تبين لها جدية التظلم وصحته فإن الإدارة تقوم على تصحيح تصرفها أو الرجوع عن نقادى ما شابه من عيوب وجدير بالذكر أن أمام الأفراد الحق في التظلم لجهة الإدارة مباشرة بالتظلم وهذا يعد اختيارياً للأفراد وذلك قبل اللجوء للقضاء .

وقد يلجأ الأفراد مباشرة ضد عمل الإدارة بالطعن أمام القضاء ، إلا أن ذلك قد يرد عليه استثناء في حالة ما إذا نص المشرع على ضرورة التظلم بتظلم أولاً لجهة الإدارة قبل الطعن على تصرف الإدارة أمام القضاء (مثل حالة توقيع جزاء على الموظف من جهة الإدارة) وإن المشرع لم يرد التوسع في هذا الاستثناء بل جعل ذلك على سبيل الحصر .

والنا تطبق على هذه الرقابة :

ان هذه الرقابة تعد من الامور الهامة التى لا غنى عنها وذلك اننا نرى انها تخفف من حجم الطعون امام القضاء وذلك فيما لو تداركت الإدارة قراراتها وافعالها التى لا تتصف بالمشروعية وهى بذلك :-

١ - رقابة مرنة ويسيرة قد تلجأ اليها الإدارة من تلقاء نفسها او بناء على تظلم من صاحب الشأن تنفيه عن اللجوء للقضاء الذى يتحمل الفرد امامه مشقة مالية وبطء وتعقيد فى سبيل الحصول على الحق الذى ربما يظل سنين طويلة حتى يمكن الحصول عليه .

٢ - هى رقابة واسعة المجال ليس لجهة للقضاء هذا الاتساع حيث يمكن جهة الإدارة من سحب القرار او الغاؤه او تعديله او تحويله لقرار آخر ربما يعوض للفرد المضرور من القرار الاول الذى اضر به ، ومن ثم يفتى عن الانتظار طويلاً فيما لو لجأ للقضاء .

٣ - لا يعيب الإدارة هنا انها خصم وحكم فى آن واحد حسبما اعترض بعض الفقهاء على ذلك واعتبرها عيب من عيوب الرقابة ، حيث ان الفرد ينظر الى الغاية وليس الى الوسيلة التى يحصل بها على حقه فى وقت قصير وفى ايسر صورة وارخص طريقة .

المبحث الثاني

الرقابة الخارجية من الأجهزة الرقابية

هناك اجهزة عديدة اعطاها القانون الحق فى الرقابة على اعمال الإدارة المحلية مثل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - الجهاز المركزى للمحاسبات - ديوان عام المظالم - جهاز الرقابة الإدارية وهى اجهزة رقابية اعطاها القانون الحق فى رقابة اعمال جهة الإدارة ، وسوف نكتفى بإلقاء الضوء على كل من :-

١ - الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

٢ - جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

وهذه الاجهزة تعد من اجهزة الرقابة الخارجية بمعنى انها تكون من جهة بعيدة ومستقلة عن الإدارة حيث ان هذه الاجهزة لها من الصلاحيات الاختصاصات التى منحها لها القانون بما يمكنها من القيام بعملها سواء فى صورة تفتيش على اعمال الإدارة او بناء على شكوى من صاحب الشأن حتى ان من ضمن الصلاحيات التى اعطاها القانون للبعض منها هى صفة الضبطية القضائية فى بعض الاحيان حتى تستطيع القيام بمهامها دون عوائق او فتنظر رأى الرئيس الإدارى .

وسوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين كما يلى :-

المطلب الأول : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة .

المطلب الثانى : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية .

المطلب الأول

رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

تنص المادة الاولى من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ على ان ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويكون هيئة مستقلة تلتحق بالمجلس التنفيذى ، والمجلس التنفيذى كان من التنظيمات التى استحدثها الاعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ مارس سنة ١٩٦٢ . ومن ثم فقد حل محله مجلس الوزراء فى ظل دستور سنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ ، وبالرغم من هذه التبعية المقررة بالقانون فتصدر للقرار الجمهورى رقم ٩١٨ لسنة ١٩٧٠ بتغيير تلك التبعية ، اذ نص فى المادة الاولى منه على ان " يتبع للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وزير الخزانة " .

وأخيراً صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥١١ لسنة ١٩٧٨ - بتحديد الوزير المختص بالتنمية الإدارية - ونصت المادة الثانية منه على أن " يتبع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة للوزير المختص بالتنمية الإدارية " . ويتولى إدارة الجهاز - وفقاً للقانون - رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والاعضاء .

ماهى اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ؟

حدد القانون اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حيث مد هذه الاختصاصات لكى تشمل جميع فروع الإدارة المركزية واللامركزية بل وإلى شركات القطاع العام ، فقد نصت المادة الرابعة من قانون الجهاز على مايلى :-

" يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :-

- ١ - الوحدات التى يتألف منها للجهاز الإدارى للدولة .
- ٢ - الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

ماهى الاختصاصات التى يمارسها الجهاز ؟

يمارس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة عدة اختصاصات هى :-

- ١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وإبداء للرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .
- ٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والاختصاصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ووضع نظم اختيارهم ، وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .
- ٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك فى كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .
- ٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى مجال التنظيم والإدارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية فى تنفيذها .
- ٥ - اقتراح سياسة للمرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق بإعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتهم مع إبداء ما يكون لدى الجهاز من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كماً ونوعاً وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩ - رسم سياسة الاصلاح الإداري وخطته واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتقاء بمستوى الكفاية القيادية والإدارية وكفاءة الاداء .

١٠ - إبداء الرأي الفني وتقديم المعاونة في عمليات التنظيم وتبسيط الإجراءات وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة ولاء العاملين .

تلك هي الاختصاصات التي يباشرها الجهاز في اعمال الرقابة على اعمال لجهة الإدارة المختلفة .

ولكن ماهي وسائل الجهاز لممارسة هذه الاختصاصات ؟

حددت المادة السادسة من قانون الجهاز هذه الوسائل على النحو التالي:-

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية وللنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة واعادة تنظيم او تعديل اختصاصات اجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وإبداء الرأي في اللوائح المتعلقة بسير العمل .

٣ - وضع الاتماط التنظيمية ومعدلات الاداء في الاجهزة الإدارية ونشرها عليها للاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤- مراجعة مشروعات الميزانيات الخاصة بالعاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها وذلك قبل عرضها على وزارة الخزانة .

٥- معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفني على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات والجهات المشار إليها والتي تنشأ بالوزارات والمصالح ، ومهمة الجهاز معاونتها في أداء وظائفها .

٦- الإشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين في مجال التنظيم .

٧- للجهاز أن يندب من يرى نديه من العاملين به للتفتيش على جهات الإدارة المختلفة فيما يدخل في اختصاصه وذلك لإجراء الأبحاث والإطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها^(١) .

٨- يضع رئيس الجهاز تقريراً ولفياً عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه في نهاية كل عام إلى رئيس المجلس التنفيذي " رئيس مجلس الوزراء " ^(٢) .

تلك هي اختصاصات ووسائل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مباشرة سلطاته التي حددها له القانون في الرقابة على أعمال الإدارة والأجهزة الإدارية الأخرى بالدولة حسبما حددها القانون .

المطلب الثاني

رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية

جهاز هيئة الرقابة الإدارية هو من الأجهزة الرقابية على أعمال الأجهزة الإدارية في الدولة ومن ضمنها الإدارة المحلية ، ولقد كانت هيئة الرقابة الإدارية في ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قسماً من أقسام النيابة الإدارية يسمى قسم الرقابة الإدارية . ولكن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية) قد فصلها عن النيابة الإدارية وجعلها مستقلة قائمة بذاتها إذ نصت للمادة الأولى منه على مايلي :-

" للرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي . وتشكل الهيئة من رئيس ونائب رئيس له وعدد كاف من الأعضاء .

(١) المحليات - دراسة مقارنة في الإدارة والتنظيم المحلية للكتور / السيد عبد المطلب غانم - دابعة ١٩٨١ مكتبة نهضة الشرق.

(٢) الرقابة الإدارية في الإسلام - المبدأ والتطبيق - دراسة مقارنة للكتور / علي محمد حسين طيمة ١٩٨٥ دار الثقافة للنشر والتوزيع القاهرة.

وفى ظل دستور عام ١٩٦٤ أصبحت تتبع رئيس الوزراء كما انها
الحقت بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وذلك وفقاً للمادة السابعة من القرار
الجمهورى رقم ٢٤١٩ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رئاسة مجلس الوزراء
واختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء .

ويستولى وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء الاشراف على الرقابة
الإدارية ومباشرة اختصاصاته وفقاً للاحكام المبينة فى القانون رقم ٥٤ لسنة
١٩٦٤ .

وكانت هذه التبعية قد نقلت الى وزير الدولة من قبل وذلك بمقتضى
القرار الجمهورى رقم ٨٣٤ لسنة ١٩٦٩ . وبمقتضى قرار رئيس
الجمهورية رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ فإن الرقابة الإدارية تتبع رئيس مجلس
الوزراء ويكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها بما فى ذلك سلطات
الاشراف والتوجيه والرقابة .

هذا مع ملاحظة انه سبق وان ألغيت هيئة الرقابة الإدارية بمقتضى
قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٨ لسنة ١٩٨٢ . (ولقد وجه رئيس حزب
العمل المعارض استجواباً برلمانياً لرئيس الوزراء بتاريخ ٣ مايو عام ١٩٨٣
تضمن موضوع الرقابة الإدارية وكيف ألغيت فى اواخر ايام الرئيس
الراحل لى نور السادات وقيل ان لوراقها قد اعدمت بما فيها من تقارير
الانحراف ، ثم اعيد بحثها بعد وفاته .

فقال رئيس مجلس الوزراء ان الرئيس السادات رأى فى تلك الآونة ان
الرقابة قد تعوق انطلاق العمل فى الحكومة والقطاع العام ، فقرر ان ينشئ
بدلاً منها وحدات متابعة فى كل موقع عمل وكانت هذه فلسفة جديدة اريد
بها ان تستبدل الرقابة المركزية رقابة ذاتية يرأسها رئيس الوحدة الإدارية
او الشركة . ونفسى رئيس الحكومة اعدام لوراق الرقابة كما جاء بإتساع
المعارضة ، وقال ان هذه الاوراق على ثلاثة انواع وهى :-

- لوراق عن موظفى الحكومة المرشحين للترقية الى الوظائف الكبرى .

- موضوعات متعلقة بالامن والمسائلة .

- دراسات فى المجالات التى تباشر الرقابة نشاطها فيها .

وقال ان الحكومة كانت قد شكلت لجنة شارك فيها كل من مجلس
الوزراء والمخابرات العامة ومباحث امن الدولة والرقابة الإدارية ، وانه بعد

إلغائها سلمت جميع الملفات والموضوعات والدراسات الخاصة بها إلى المباحث العامة والمخابرات العامة ولم تعد منها ورقة واحدة .

ولضاف أن الأوراق الخاصة بالموظفين الذين توفوا لم تعد لنا بها حاجة) .

وعندما تبين أن فلسفة الرقابة لم تحقق النجاح الذي تصورته الحكومة في هذه المرحلة ، أعيد إنشاء الرقابة الإدارية من جديد .

وقد أعيد إنشاء الرقابة الإدارية وبها ٣٠ % على الأقل من العاملين السابقين في الرقابة الإدارية وقد عادت للرقابة الإدارية بذات الأحكام التي كانت مقررة قبل إلغائها .

ولقد احتفظت الرقابة الإدارية بجوهر اختصاصها الذي كان مقرراً في ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ مع تدعيم هذا الاختصاص وزيادة فاعليته وذلك على النحو التالي :-

أولاً : ظلت للمبادئ التي قررها القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قائمة من حيث أن اختصاص الرقابة الإدارية لا ينقص من اختصاصات الجهة الإدارية ذات الشأن فإن هذه الاختصاصات لا تدخل محل اختصاص الرؤساء الإداريين ، ولكنه اختصاص مواز لإختصاصهم . وهو منعت عليه المادة الثانية من القانون حيث قالت " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق ، تختص الرقابة الإدارية ... " .

فعمال الإدارة ولجهازها تخضع الآن للنوعين من الرقابة في نطاق الإدارة :-

- رقابة ذاتية يمارسها الرؤساء الإداريون المختصون .

- رقابة خارجية تمارسها الرقابة الإدارية ولجهازه أخرى اعطاها القانون الحق في ذلك .

ثانياً : وسع القانون الجديد في مجال عمل الرقابة الإدارية . فلقد نصت المادة للاربعة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ على أن " تباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة ولجهازه القطاع الخاص التي تباشر أعمالاً عامة وكذلك جميع الجهات التي تسهم فيها الدولة بأي وجه من الوجوه .

ومن هنا يتضح ان اختصاص الرقابة الإدارية يشتمل على :-

- ١ - الإدارة المركزية بجميع فروعها .
- ٢ - اللامركزية الإقليمية - المجالس المحلية - .
- ٣ - اللامركزية المصلحية أو المرفقية - الهيئات العامة والمؤسسات العامة -
- ٤ - قطاع الأعمال العام - .
- ٥- الجمعيات العامة .
- ٦- الجمعيات الخاصة .
- ٧ - أى جهة تسهم الدولة فيها بأى وجه من الوجوه .

ومن ذلك يتضح ان اختصاصها شمل جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها ولم يقلت من اختصاص ورقابة الرقابة الإدارية إلا المشروعات الخاصة بالصرف .

ولكن ماهى اختصاصات الرقابة الإدارية ؟

اجابت على هذا السؤال المواد ٢، ٣ من القانون الخاص بـهيئة الرقابة الإدارية حيث حددت الاختصاصات على النحو التالى :-

١ - بحث وتحرى اسباب القصور فى العمل والإنتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التى تعوق السير للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلاقيها .

٢ - متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من ان القرارات واللوائح والانظمة المالية وافية لتحقيق الغرض منها . حيث ان الرقابة هنا ذات طابع ايجابى قانونى فى كشف المخالفة وتتعدى ذلك الى اقتراح ما يجعل القوانين والقرارات تكتفى بالغرض المنشود منها.

١- للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو للخدمات العامة، وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات مع ملاحظة أنه تم إعادة صياغة هذه الفقرة بمقتضى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ بتعديل المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٥٤ وأصبح صياغتها كما يلي:-

" للكشف عن المخالفات الإدارية والجرائم التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم والعمل على منع وقوعها وضبط بشأنها. ولها في سبيل تلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوي الخبرة^(١).

٢- بحيث لشكاوي التي يقدمها المواطنون عن مخالفة للقوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعي لهم أو يلمسونه بقصد تحقيق الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازها وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما يتعرض له وسائل الإعلام المختلفة من هذه النواحي^(٢).

٣- تختص الرقابة الإدارية بمد رئيس مجلس الوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها، وبأي عمل إضافي يعهد به إليها رئيس الوزراء.

الفصل الأول

أولاً: سلطات الرقابة الإدارية في ممارسة اختصاصاتها

لكي تبشر هيئة الرقابة الإدارية اختصاصها والتي حددها لها القانون، فقد أعطاه المشرع الحق في اللجوء إلى الوسائل الآتية وهي:-

(١) الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها-دراسة مقارنة الدكتور / أحمد السيد عوضين حجازي-
جامعة القاهرة.

(٢) الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة الدكتور / سعيد عبد المنعم لحكيم طبعة
١٩٧٦ جامعة القاهرة

١- الإطسلاع أو السحفظ على لفة ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها وذلك من للجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق بما في ذلك الجهات التي تعتبر البيانات التي تتدولها سرية^(١)

٢- للرقابة الإدارية الحق في استدعاء من تري سماع أقوالهم. ويعاقب تأديبياً أي موظف في الجهات التي تباشر الرقابة الإدارية اختصاصها فيها ويخفي بيانات يطليها أعضاء الرقابة الإدارية بمنع عن تقديمها إليهم. أو يرفض إطلاعهم عليها مهما كانت طبيعتها، وكذلك من تنفيذ طلب الاستدعاء^(٢).

٣- للرقابة الإدارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو أبعاده مؤقتاً عنها إذا اقتضته المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الإيقاف أو الأبعاد المؤقت من رئيس الوزراء^(٣).

٤- أجاز القانون للرقابة الإدارية أن تجري التحريات والمراقبة السرية بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضي ذلك.

٥- للرقابة الإدارية أن تري تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة إليهم المخالفات بعد الحصول على إذن كتابي من رئيس الرقابة الإدارية أو من النيابة العامة، إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الإجراء. ويجب في جميع الأحوال أن يكون الأذن الكتابي صادر كتابة. على أنه يجوز لعضو الرقابة الإدارية أن يجري تفتيش أماكن وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب إليهم المخالفات. وللرقابة الإدارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء إجراءات التفتيش.

٦- للرقابة الإدارية في سبيل ممارسة اختصاصها المتعلق بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة الثانية المعدلة من قانونها - الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية

(١) مادة ٦ من قانون

(٢) مادة ٧ من قانون

(٣) مادة ٦ من قانون

القضائية وذوي الخبرة. مع تحرير محضر أو مذكرة حسب الأحوال.

نتيجة ما تسفر عنه أعمال الرقابة الإدارية :

النتيجة التي تسفر عنها أعمال الرقابة الإدارية جاء بها القانون تفصيلاً في المادة الثالثة والمادة الخامسة من قانون الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وذلك على النحو التالي:-

فالمادة قد نصت على " إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة حسب الأحوال بأن من رئيس هيئة الرقابة الإدارية أو من نائبه. وعلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة إغادة الرقابة الإدارية بما أنتهي إليه للتحقيق. ويتعين الحصول على موافقة رئيس الوزراء بالنسبة إلى الموظفين الذين في درجة مدير عام فما فوقها أو الموظفين الذين تجاوزت مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيه سنوياً عند أحالتهم للتحقيق. والواضح من هذا النص أن دور هيئة الرقابة الإدارية يقف عند حد التحريات والمراقبة والتأكد من مدي صحة التهم أو الأخطاء المنسوبة للموظف أو كان احتمال الصحة غالباً، جولت للموضوع إلى جهة الاختصاص. أي أنه إذا كان الخطأ إدارياً حولت الأوراق إلى النيابة الإدارية أما إذا كان الفعل أو الخطأ يكون جريمة جنائية حول الأمر إلى النيابة العامة^(١).

ولمّا كان رأي هيئة الرقابة الإدارية لا يفيد للجهتين المشار إليهما. فقد لوجب المشرع على هاتين الجهتين إخطار الرقابة الإدارية بما ينتهي إليه التحقيق^(٢).

ومن الواضح أن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بهيئة الرقابة الإدارية قد استحدث حكماً بالنسبة إلى كبار الموظفين الذين حددتهم المادة وهم "الذين في درجة مدير عام فما فوقها" للموظفون الذين تجاوزت مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيه سنوياً " إذا لوجب الحصول على إذن من رئيس الوزراء أحالتهم للتحقيق.

(١) رقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة -العلامة الدكتور / عبد مسعود الجبيني- جامعة عين شمس.

(٢) الاتهامات المعاصرة في نظم الإدارة -المطبعة الدكتور / عادل محمود حمدي طبعة ١٩٧٣ جامعة عين شمس.

وقد نصت المادة ٥ من ذات القانون علي أنه "ترفع الرقابة الإدارية تقارير متضمنة نتيجة تحرياتها وأبحاثها ودراساتها ومقترحاتها إلي رئيس الوزراء لاتخاذ ما تراه بشأنها، وذلك علي أساس أن مجلس الوزراء هو المسئول الأول عن أعمال الحكومة وفاعلية للجهاز الإداري. ثانياً : تقييم نظام الرقابة الإدارية الذي يباشره هيئة الرقابة الإدارية لا يخفي علينا لنظام الرقابة الإدارية الذي تباشره هيئة الرقابة الإدارية بعض من الإيجابيات والبعض الآخر من السلبيات. وسوف نبدأ بالمزايا ثم بعد ذلك نتعرض لبعض العيوب. :-

١- مزايا أعمال هيئة الرقابة الإدارية :

نتخلص مزايا قيام هيئة الرقابة الإدارية بالرقابة الإدارية

بعضرين أساسيين هما :-

أ- مساعدة الرئيس الإداري :

أي أن هيئة الرقابة الإدارية تقوم بدور واضح وهام في الكشف عن الجرائم الإدارية التي يرتكبها الموظف سواء أكانت تشكل جرمًا تأديبيًا أم جرمًا وهي التي يرتكبها بعض من الموظفين في الإدارات المختلفة للدولة.

ومن هنا فهي تساعد الرئيس الإداري في الوقوف والكشف عن الأخطاء التي قد تخفي عليه رغم ارتكابها في الإدارة التي يرأسها. وقد يتم الكشف عن هذه للجرائم بالطرق المختلفة ووسائل الهيئة المتعددة.

ب- كشف الجرائم التي يرتكبها الرؤساء:

وكما أن لهيئة الرقابة الإدارية دور فعال في كشف جرائم الموظفين ومساعدة الرئيس الإداري في الكشف عنها، فأنها أيضا تقوم بكشف جرائم ومخالفات الرؤساء ذاتهم عن طريق ما تجريه الهيئة من تحريات قد تكشف اشتراك بعض هؤلاء للرؤساء الكبار فيما يقع من جرائم في إطار إدارتهم أو تسترهم عليها. وكثيراً ما يتمكن الرؤساء بما لهم من سلطات واتصالات واسعة من إخفاء جرائمهم الوظيفية، فتعجز للرسائل الإدارية الأعلى عن كشفها ومحاسبتهم عليها.

تلك هي أهم المميزات التي يقوم بها نظام هيئة الرقابة الإدارية.

٢- عيوب أعمال هيئة الرقابة الإدارية :

بالرغم من وجود مميزات لجهاز هيئة الرقابة الإدارية في الأساليب والطرق التي يكشف بها عن الجرائم التي يرتكبها الموظفون في الجهاز الإداري للدولة إلا أن هناك بعض من المآخذ علي هذا النظام وهي:-

أ- لادواجية الرقابة :

لادواجية للرقابة بمعنى أن الرقابة قد أعطاها القانون للرئيس الإداري علي مرسوميه كاختصاص أساسي إلا أن القانون أعطي لجهاز آخر هذا الحق، منها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية... إلخ. كما أن اختصاص هيئة الرقابة الإدارية لا يخل بحق الرئيس الإداري مراقبة مرسوميه وكشف ما يقع منهم من مخالفات في إطار إدارته.

ومن الملف للنظر هنا أن القانون أعطي لهاتين الجهتين الأخيرتين نفس الاختصاص في مجال الرقابة سواء من حيث بحث وتخري أسباب القصور في العمل والإنتاج وكذلك من حيث متابعة تنفيذ للقوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها، أو من حيث الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تصدر عن الموظفين أثناء مباشر لواجبات وظائفهم^(١).

غير أنه بسبب كثرة ما يصدر من الموظفين في هذه الأيام من جرائم وفساد بصورة خطيرة وملفته للنظر نري ونأمل أن تطور هذه الهيئة من أسلوب الرقابة لكي يكون بصورة أكثر فاعلية، وأن يتم نوع من التنسيق بين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وبين جهاز هيئة الرقابة الإدارية. وكذلك جهات الرئاسة الإدارية بصورة أقوى وأفضل.

كما يجب علي هيئة الرقابة الإدارية أن لا تكون تقاريرها خالية من الأخطاء والبراهين، فلا تأخذ الموظفين بالشبهات وأن لا تصبح أداة للإرهاب وبث الرعب والخوف في نفوس الموظفين.

(١) القانون الإداري الدكتور / ملجدر اغب الحلو من ١٧٧ طبعة ١٩٩٨ دار المطبوعات الجامعية

كما يجب علي الجهات الرئاسة العليا في الدولة أن لا تأخذ هذه التقارير كقضية مسلمة تؤدي إلي حرمان بعض الموظفين من تولي المناصب العليا.

ونحن نري أن من يقدم عنه تقرير من هيئة الرقابة الإدارية هو بريء حتي تثبت أدلته بحكم قضائي نهائي.
ب- الأثر النفسي للرقابة السرية :

عندما يشعر الموظف بأن هناك عيون مسلطة عليه لمراقبة كافة تصرفاته فإن ذلك يؤدي إلي الخوف والوجوه، وتلاحقه الخشية من المعسولية ، مما يعكس ذلك علي أعماله. إلا أن ذلك مردود عليه بأن الموظف السوي الذي يحرص علي تأدية عمله وواجبه الوظيفي وتجنب الوقوع في المخالفات فإنه لا يخشى من رقابة سرية أو علانية وذلك لان الرقابة ما دامت موضوعية وبعيدة عن التعسف فإنها لن تكشف سوي الحقيقة ولن تتال من الموظف ولن تنسب إليه إلا قد يكون قد ارتكبه من أفعال حقيقية. وهنا نكرر ما سبق وأن قلناه من أن الموظف المؤمن بالله وبمبادئ دينه لا يخشى إلا الله سبحانه وتعالى.

ثلاثاً : بعض الحقائق عن الرقابة الإدارية

في لقاء لرئيس هيئة الرقابة الإدارية بأساتذة وطلاب جامعة عين شمس والذي إدارة الدكتور رئيس الجامعة أوضح رئيس الهيئة أن توجيهات الرئيس مبارك تؤكد متابعة أي فساد مالي أو إداري وإلا يفلت مفسد من الحساب وعدم أخذ الناس بالفشبهات أو اتهام الناس بناء علي شكوي كيدية دون تحقيق. ومشيراً إلي أنه خلال عام(١٩٩٨) تم كشف ٦٣٥٥ حالة فساد منها^(١):-

- ٤٦٦ حالة بتكليف من القيادة السياسية.

- ٧٤ حالة كسب غير مشروع.

- ٢١٥ حالة جنائية.

^(١) نشر بجريدة الأهرام في العدد ٤٠٨٧٦ لسنة ١٢٢ الصادر بتاريخ الخميس ٥ نوفمبر ١٩٩٨.

٨٣ حالة تهرب ضريبي وجمركي.

٤٢ خال فساد نشرت في الصحافة.

وأضاف أن الهيئة تلقت ٣٠ ألف شكوي وأعلن أنه تم تصويب ووقف ٩٩ مناقضة وتعاقداً وأجهزة معطلة قيمتها ١٣١ مليون و ٥٠٠ ألف جنيه وتحتية ونقل ٢٤٢ موظفاً منهم موظفون بالإدارة العليا وإحالة ١٤٦ للنيابة الإدارية و ٦٩٥ للنيابة العامة وتحصيل ١٤٠ مليون جنيه عائدات مادياً محققاً للدولة، ومن المتوقع تحصيل نحو مليار و ١٢٢ ألف جنيه للدولة خلال الأيام القادمة.

وأشار إلي أنه توجد هناك بعض المصاعب التي تواجه عمل الهيئة بسبب ضعف الإدارة في عدد من الجهات وبالتالي ضعف عناصر الرقابة الداخلية وعدم الأخذ بتوصيات الهيئة من قبل بعض وحدات الجهاز الإداري وكثرة الشكاوي المجهولة والكيدية وعدم دقة البيانات عند فحص حالات الكسب غير المشروع التي ترد إلي الهيئة وعدم ردع المخالفين بالعقاب المناسب ويطه إجراءات التقاضي.

وأكد أن الهيئة قامت بعد عودتها بموجب القرار الجمهوري من الرئيس مبارك عام ١٩٨٢ بكثف حالات عديدة من الفساد الإداري طلب تحقيقها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وتم التحقيق فيها ومتابعتها بالإضافة إلي الشكاوي التي ترد من المواطنين عن طريق حضورهم بأنفسهم إلي الهيئة بخلاف الشكاوي التي ترد بالبريد. ولوضح أن الهيئة لها دوراً مهماً ورقائياً علي عمليات الخصخصة وبيع الشركات التي كانت تابعة للقطاع العام والتأكيد من سلامة العقود والمبالغ المبفوعة، وستستمر هذه الرقابة لأن هذه الشركات تتعامل مع المواطنين ولها دور مؤثر في اقتصاد الدولة وبدون الرقابة يضيع المال العام.

وأضاف أن الهيئة تقوم بزيارات ميدانية للأماكن التي تقدم الخدمات للمواطنين لتصويب وتصحيح الأخطاء لأن الهيئة تركز كأسلوب عمل علي الرقابة الوقائية حتي لا تقع أخطاء أو فساد ومراقبة

ومسألة الأداء وكشف وعلاج أي تلاعب إداري لحماية ملكية الدولة والمال العام.

ومن هنا نرى أن الرقابة الإدارية تتحرك بناءً على طلب أو شكوي في حين أن الرقابة الذاتية أي التي تتم عن طريق الناس الإدارية تكون تلقائية علاوة على الطلب أو الشكوي^(١).

ومن هنا أيضاً فإن الرقابة الرئاسية أحدي فيما لو صلحت ومساندت بأسلوب منظم وأصبح القائمين عليها اتهم في منأي عن الشبهات^(٢).

(١) الإدارة المحلية في التشريع المصري - للدكتور صلاح الدين فوزي - طبعة ١٩٩٢ - دار النهضة العربية القاهرة.

(٢) الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى / الدكتور / حسن محمد عواضة طبعة ١٩٨٢ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية وطول فترة التقاضي

- ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين علي النحو التالي:-
- المبحث الأول : اختصاص محاكم مجلس الدولة.
- وينقسم هذا المبحث إلى خمسة مطالب علي النحو التالي:-
- المطلب الأول : اختصاص المحكمة الإدارية العليا.
- المطلب الثاني : اختصاص محكمة القضاء الإداري.
- المطلب الثالث : اختصاص المحاكم الإدارية.
- المطلب الرابع : اختصاص المحاكم التأديبية.
- المطلب الخامس : اختصاص هيئة مفوضي الدولة.
- المبحث الثاني : طول فترة التقاضي وأثرها.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية وطول فترة التقاضي

لم تكن هناك محاكم للقضاء الإداري في مصر قبل عام ١٩٤٦ بل أن موضوع الدعاوي الإدارية التي كانت تثار كانت تنظرها المحاكم المختلفة في ذات الوقت.

ولقد نادي كثير من الفقهاء وبدعوتهم المستمرة للمشروع للأقدام علي إنشاء قضاء مستقبل يكون الاختصاص فيه لنظر القضايا الإدارية.

ولقد استجاب المشرع عام ١٩٤٦ وأصدر القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وذلك بإنشاء مجلس الدولة والذي أعيد تنظيمه بعد ذلك أربع مرات في السنوات ١٩٤٩، ١٩٥٥، ١٩٥٩، ١٩٧٢ واستعانت القوانين جميعها بالقواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية وذلك علي النحو التالي:-

١- قانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ :

فلقد نص هذا القانون في مادته قم ٣٤ علي أنه " فيما عدا ما هو منصوص عليه في المواد التالية تسري في شأن الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري للقواعد المقررة في قانون المرافعات للمواد المدنية والتجارية.

٢- قانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ :

ولقد نص هذا القانون في المادة رقم ١١ منه علي أنه " فيما عدا ما هو منصوص عليه في المواد التالية تسري في شأن الإجراءات التي تتبع أمام محكمة القضاء الإداري القواعد المقررة في قانون المرافعات للمواد المدنية والتجارية".

٣- قانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ :

وهذا هو القانون الثالث في تاريخ مجلس الدولة المصري وهو الذي أنشأ المحكمة الإدارية العليا لأول مرة في مصر. وقد نص في المادة ٧٤ منه علي ما يلي:

" تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد نص وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي.

٤- قانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ :

صدر هذا القانون في ظل الوحدة التي تمت بين مصر وسوريا وذلك ليسري على الإقليمين معاً. ولقد نص في المادة الثالثة من مواد الإصدار علي أن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات - المعمول به في سوريا - فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي " وقد استمر العمل بهذا القانون حتي بعد الانفصال عن سوريا، وكان أطول القوانين السابقة عمراً، فظل ينظم مجلس الدولة أكثر من ثلاثة عشر عاماً حيث ظل من عام ١٩٥٩ وحتى عام ١٩٧٢.

٥- قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :

هذا القانون هو الساري حالياً وصدر بعد الدستور الحالي - وقضني في المادة الثالثة من قانون الإصدار بأن " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلي أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

ويلاحظ علي القوانين السابقة والمتعاقبة والخاصة بمجلس الدولة المصري أن المشرع قد أحال صراحة علي قانون المرافعات المدنية فيما لم يرد في قانون مجلس الدولة. وقد أدخل القضاء الإداري قيداً آخر وهو " وفيما لا يتعارض مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به" ^(١)

ولقد عقيبت المحكمة الإدارية العليا علي ذلك بقولها " أنه يجب التنبيه بادئ ذي بدء إلي أن إجراءات قانون المرافعات المدنية والتجارية أو أحكامه لا تطبق أمام القضاء الإداري إلا فيما لم يرد فيه نص خاص في قانون مجلس الدولة" ^(٢) ، وبالقدر الذي لا يتعارض أساساً مع نظام المجلس وأوصافه الخاصة به.

ما هي الرقابة القضائية :

للرقابة القضائية هي أهم صور للرقابة علي أعمال الإدارة . حيث أن القضاء يعد أكثر الأجهزة قدرة علي حماية مبدأ المشروعية

(١) القضاء الإداري- للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب طبعة سنة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية.

(٢) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا- السنة القضائية ص ٦١٠-٦١٧.

والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية. وذلك إذا ما توافرت للقضاء الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته وذلك حتي يمكن أن يتحقق بشأنه الحيطة المطلقة وبالتالي يمكنه أن يقوم بالرقابة علي أكمل وجه. وتعد الرقابة القضائية هي للضمان الفعلي للأفراد ضد تجاوز الإدارة لحدود وظيفتها وتسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية.

وتتولي المحاكم علي اختلاف أنواعها ودرجاتها في الدولة هذه الرقابة سواء أكانت عادية أم إدارية مدنية أم جنائية، وهي بذلك تكون في مجموعها السلطة القضائية المستقلة طبقاً للدستور، وذلك عن غيرها من السلطات العامة^(١)، ونختص هذه المحاكم وفقاً للدستور بفحص منازعات الأفراد فيما بينهم بعضهم لبعض أو فيما بينهم وبين الإدارة ، وذلك لإنزال حكم القائلون علي هذه المنازعات. ولكي يقوم بتنظيم قانوني سليم فلا بد من أن يتحقق الاستقلال للقضاء سواء في مواجهة المتقاضين أو في مواجهة الحكومة^(٢). حيث أن الاستقلال للقضاء يجعل له مكانة سامية في نفوس الأفراد ويثبت دعائم القانون ويشيع الإحساس بالعدل ويزيد الاطمئنان والاستقرار.

خصائص الرقابة القضائية :

للرقابة القضائية خصائص تميزها عن الرقابتين السياسية والإدارية، وأهم ما يميز هذه الرقابة عن غيرها يتمثل في الآتي:-

أ- الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها بل لابد ممن يحركها، ويتم هذا التحرك بناء علي رفع دعوي أمام القضاء من ذوي الشأن حتي يستد إليها القاضي في ممارستها للرقابة علي أعمال الإدارة التي تنثر مشروعيتها نتيجة هذه للدعوي.

ب- الرقابة القضائية رقابة مشروعية في الأصل، أي أن دور القاضي في هذه الرقابة هو فحص للتصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية - أي مدي ملاءمته ومطابقته لمبدأ المشروعية - دون أن تمتد هذه الرقابة إلي بحث مدي ملاءمة هذا التصرف.

(١) الرقابة علي أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - دراسة مقارنة للدكتور / محمد كامل لولة
(٢) قانون القضاء الإداري للدكتور / حسين عثمان - محمد عثمان طبعة ١٩٩٥ - مطبعة الإذاعة

ومن ثم فإن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري. ويقف عمل عند القضاء عند حد المشروعية أو عدمها.

ج- للقضاء في مجال ممارسته الرقابة على أعمال الإدارة، الحكم بمشروعية التصرف الإداري أو الحكم ببطالانه ومن ثم إلغائه لعدم المشروعية ومن ثم أيضاً الحكم بالتعويض عن الإضرار الناجمة عنه دان وجدت وليس من حق القضاء التدخل في أعمال الإدارة كأن يحل محلها في إصدار أي قرار أو أن يأمر الإدارة بأداء أمر معين أو بالامتناع عنه. بل يظل للإدارة خريتها في إصدار ما تراه من قرارات وهذه القرارات تخضع لرقابة القضاء.

د- الأحكام القضائية بصفة عامة تتمتع بحجية للشيء المقضي فيه والتي بمقتضاها توجد قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما قضى به.

وبناء على ذلك فإنه لا يجوز بعد أن صدر الحكم النهائي وصار نهائياً أن يكون محلاً لأي نزاع بل يكون واجب النفاذ ويجب تنفيذه بالقوة عند الاقتضاء. هذا على عكس القرارات الإدارية التي لا تتمتع بهذه الحجية والتي يكون الطعن عليها مباشرة أمام القضاء في مواعيد للطعن.

المبحث الأول

اختصاص محاكم مجلس الدولة المصري

محاكم مجلس الدولة المصري هي أربعة أنواع من المحاكم علي النحو التالي:-

- ١- المحكمة الإدارية العليا.
- ٢- محكمة القضاء الإداري.
- ٣- المحاكم الإدارية.
- ٤- المحاكم التأديبية.

هذا بخلاف هيئة مفوضي الدولة.

وسوف نتناول كل نوع من هذه المحاكم في مطلب مستقل بعد

العرض التالي^(١) :

لقد أُنشئت المحكمة الإدارية العليا لأول مرة في مصر بموجب القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ولكي تكون بمثابة محكمة نقض إدارية تعمل علي تثبيت اتجاهات القضاء الإداري. ولقد كان الطعن أمامها مقصوراً علي هيئة المفوضين دون أطراف الخصومة ثم أصبح منذ عام ١٩٥٩ لأطراف الخصوم أيضاً. كما أن محكمة القضاء الإداري بعد أن كانت العضو القضائي الوحيد في المجلس، أنشأ المشرع جوارها المحاكم الإدارية.

وقد جاء في الفقرة الأولى من المادة الثانية في القانون الخاص بمجلس الدولة بأن مجلس الدولة يتكون من ثلاثة أقسام هي:-

أ- القسم الاستشاري .

ب- قسم التشريع.

ج- القسم القضائي والذي يضم المحاكم المشار إليها آنفاً .

ومن الواضح أن هذا التقسيم يتفق والواقع الذي أنشئ من أجله مجلس الدولة وهي مهمتي فض المنازعات والتي تكون الإدارة فيها طرفاً وكذلك إيداء الرأي في الشؤون الإدارية والتشريعية.

(١) لوميط في شرح اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى بداية القرن ٢١- الدكتور / محمد ماهر أبو الفول- دار المجد للطباعة- لهرم- الجزء الأول.

وسوف نلقي الضوء علي قسمي الفتوي والتشريع ثم نعود .
للاختص من القضائي بعد ذلك .

قسمي الفتوي والتشريع :

مجلس الدولة في بداية نشأته في مصر جعل لقسم الفتوي وقسم التشريع لكل منهما قسماً مستقلاً عن الآخر، إلا أن المشرع جعل لكل منهما قسماً واحداً في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون للحكمة من هذا الإجماع قائلة " أن الفتوي هي تطبيق للقوانين، واللوائح القائمة، فمن يمارسونها هم أقدر الناس علي تعرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه إصلاحها، وإن يكون التشريع الجديد كاملاً إلا إذا اجتمعت خبرة للرأي إلي فن الصياغة، كما أن من يتولي أعداد للتشريع وصياغته يكونون أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق للتشريع الجديد وتفسيره لدي الإفتاء".

ثم عاد المشرع وجعل لكل من الفتوي قسم مستقل بها والتشريع قسم مستقل بها في القانون الحالي وأن كان قد أنشأ للقسمين جمعية عمومية واحدة.

أ- قسم الفتوي :

يتكون قسم الفتوي من إدارات عديدة يعين عددها ودوائرها اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية لمجلس الدولة، ويرأس كل إدارة من هذه الإدارات مستشار أو مستشار مساعد^(١).

وقد صدر قرار للجمعية العمومية لمجلس الدولة في ١٠ يناير سنة ١٩٧٢ وحدد فيه عدد إدارات الفتوي وعين دوائرها اختصاصها، ومن هذه الإدارات:

- ١- إدارة الفتوي لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمجالس المحلية ووزارة التخطيط.
- ٢- إدارة الفتوي لوزارة الداخلية.
- ٣- إدارة الفتوي لوزارتي الخارجية والعدل.
- ٤- إدارة الفتوي لوزارة الحربية (الدفاع).

(١) مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتهامات الحديثة للتكثف / محمد نواز مهنا طبعة ١٩٧٨ دار المعرفة القاهرة .

٥- إدارة الفتوي لوزارات القوي العاملة والثقافة والأعلام والسياحة.

٦- إدارة الفتوي لوزارات الصناعة والبتترول والثروة المعدنية والكهرباء

وتختص كل إدارة من هذه الإدارات بإيداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الوزارات والجهات السابق ذكرها. ولقد نصت المادة ٦٠ من قانون مجلس الدولة بأن يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات للمتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب للمجلس وذلك بهدف تنسيق العمل. ولقد أنشأ قرار الجمعية العمومية المشار إليه ثلاث لجان هي :-

اللجنة الأولى: من رؤساء إدارات الفتوي برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والمجالس المحلية ووزارات التخطيط، والنقل البحري والمصالح العامة بمدينة الإسكندرية.

اللجنة الثانية : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوي بوزارات التعليم العالي والتربية والتعليم والأوقاف وشئون الأزهر والشئون الاجتماعية والصحة، والقوي العاملة والثقافة والأعلام والسياحة والإسكان والتشييد.

اللجنة الثالثة : وتشكل من رؤساء إدارات الفتوي بوزارات الخزانة والزراعة واستصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي والري والصناعة والبتترول والثروة المعدنية والكهرباء والنقل والمواصلات.

ومن حق الجمعية العمومية لمجلس الدولة أن تنشئ لجنة أو أكثر تختص في نوع معين من المسائل ويمتد لأختصاص هذه اللجنة إلي جميع إدارات الفتوي، ويتضمن قرار الجمعية العمومية كيفية تشكيل اللجنة التي يمكن أن يحضر اجتماعاتها مستشارين مساعدون ونواب ومندوبون من الإدارات المختصة ، وأن يشتركوا في مدلولاتها إلا أنه ليس للنواب والمندوبين صوت محدود في المدلولات.

ب- قسم التشريع:

يشكل قسم التشريع بمجلس الدولة برئاسة أحد نواب رئيس مجلس الدولة وعصوية عدد كاف من المستشارين والمستشارين

المساعدتين، ويلحق بالقسم نواب ومندوبون، وهو ما تضمنته المادة ٦٢ من القانون.

ويختص قسم التشريع بصياغة التشريعات ومراجعة هذه الصياغة على النحو الذي قرره القانون.

ولقد أوجب القانون على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغة.

وتقوم لجنة مشكلة من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم بنديه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوي المختصة، بمراجعة صياغة التشريعات التي يجري رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال.

ج- الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع:

تشكل هذه الهيئة وفقاً لنص المادة ٦٥ من قانون مجلس الدولة، حيث أنها تشكل برئاسة نائب رئيس مجلس الدولة وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمي الفتوي والتشريع ومستشاري قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوي.

ويدخل في اختصاص هذه الجمعية إيداء الرأي مسبباً في الموضوعات التالية: -

أ- المسائل القانونية ذات الأهمية الخاصة سواء أكانت دستورية أم تشريعية والتي تحال إليها من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

ويجوز لمن طلب إيداء الرأي أن يحضر بنفسه جلسات الجمعية عند نظرها لهذه المسائل أو أن يندب من يراه من ذوي الخبرة.

ب- المسائل التي تري فيها إحدى لجان قسم الفتوي رأياً مخالفاً لآخر صدرت من إحدى لجان الفتوي ومن الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع.

ج- المسائل التي تري إحدى لجان الفتوي أحوالها إليها بالنظر لأهميتها.

د- المسائل الناشئة بين اللوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

مع ملاحظة أن رأي الجمعية العمومية هنا ملزم للجائنين.
كما يدخل أيضاً في اختصاص الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع مراجعة مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية للاتحية وللوائح التي يري قسم التشريع أحوالها إليها لأهميتها.

المطلب الأول

اختصاص المحكمة الإدارية العليا

لقانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ هو أول قانون أنشأ للمحكمة الإدارية العليا وذلك لكي تكون المرجع النهائي في القضاء الإداري، وقد عرفت هذه المحكمة أهميتها في حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ بقولها " أن المشرع ناط بهذه المحكمة الإدارية العليا في الأصل مهمة التعقيب النهائي علي أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه، واستقرارها ، ومنع التناقض في الأحكام " وأضاف المحكمة قائلة " من أسباب وجود المحكمة الإدارية العليا أن تواجه مشكلة ضغط الكثرة الهائلة من القضايا علي محكمة القضاء الإداري . مع مراعاة أن العدالة الإدارية أن تتحقق علي خير وجه إلا إذا سارت علي نمط يجمع بين التبسيط والسرعة في الإجراءات وتأسيس أحكام القانون الإداري تأسيساً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً، متكيفاً مع البيئة العربية، وخاصة وأن القانون الإداري يفترق عن القوانين الأخرى في أنه غير مقتن وأنه ما زال في مقتبل نشأته يكتفه فراغ واسع من النصوص وفيه أوضاع حائرة تبحث لها عن سنداً (١) .

وحيث أن المحكمة الإدارية العليا تعتبر أعلى محكمة إدارية في القسم القضائي بمجلس الدولة فهي تختص بالفصل في الطعون المقدمة ضد أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم لتأديبية (٢).

(١) قانون القضاء الإداري- دراسة مقارنة للدكتور / حسين عثمان محمد عثمان ص ١١٤ طبعة ١٩٩٥ .
(٢) القضاء الإداري- كتاب الأول- للدكتور / مأمون محمد الطحاوي طبعة ١٩٧٦ دار الفكر العربي.

وقد حدد القانون حالات تدخل المحكمة الإدارية العليا في ثلاث حالات وهي (١) :-

أولاً : إذا كان الطعن في الحكم مستنداً إلي أن هذا الحكم قد خالف القانون أو خطأ في تأويله أو تطبيقه.

ثانياً : إذا وقع بطلان في الحكم المطعون فيه أو بطلان في الإجراءات أثر فيه.

ثالثاً : إذا صدر الحكم المطعون فيه علي خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع.

وبإضافة إلي ذلك تختص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون التي يرفعها أعضاء مجلس الدولة في القرارات المتعلقة بشئونهم الوظيفية.

كما أن المحكمة الإدارية العليا لها اختصاصات أخرى إضافة إلي اختصاصها في التعقيب علي أحكام محكمة القضاء الإداري والمحاكم القضائية منها ما يلي:

١- النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المكلفة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون الصادر في ١٦ أغسطس سنة ١٩٦٩ بتحديد الملكية الزراعية.

٧- النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من لجنة شؤون الأحزاب السياسية بالموافقة أو بالاعتراض علي إنشاء حزب سياسي معين.

ومن هنا يكون من حق صاحب المصلحة في الطعن علي القرار الصادر بالاعتراض علي إنشاء حزب سياسي معين، أن يطعن بالإلغاء علي هذا القرار خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر القرار في الجريدة الرسمية وذلك أمام لادائرة الأولى لمحكمة الإدارية العليا التي تتعد برئاسة رئيس مجلس الدولة ويضم إلي أعضاء الهيئة في هذه الحالة عدد مائل لهم من الشخصيات العامة التي حددت في:

باختيارهم من وزير العدل وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

وتصدر المحكمة قرارها بالتشكيل السابق في مدة لا تتجاوز الأربعة أشهر من تاريخ إيداع عريضة الطعن وذلك بإلغاء القرار المطعون فيه أو يرفض الطعن ويكون لرئيسها صوت مرجع في حالة تساوي الأصوات.

٣- جاءت المادة ٥٤ مكرراً من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ المعدل لقانون مجلس الدولة بأنه "إذا تبين لاحدي دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون ، أنه صدرت منها أو من أحدي دوائر المحكمة أحكام سابقة يخالف بعضها البعض أو رأت الحصول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة عن المحكمة الإدارية العليا تعين عليها إحالة الطعن إلى هيئة تشكلها للجمعية العامة للمحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشاراً برئاسة رئيس المحكمة أو الإقليم فالأقدم.

من نوبه . والحكمة من هذا النص أن المحكمة الإدارية العليا تضم عدداً من الدوائر الخماسية التي قد يصدر البعض منها أحكاماً تخالف ما سبق وأن أصدره البعض الآخر لو تري بعض الدوائر الحلول عن مبدأ قانوني سبق للمحكمة تقريره^(١) .

لذلك تقديماً لتناقص الأحكام وسرعة تغيير المبادئ القانونية عليها قرر المشروع إنشاء الهيئة المشتر إيوها. ويجب في هذه الحالة، علي سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوي خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الإحالة إلى رئيس المحكمة لكي يحدد تاريخ الجلسة التي ستعقد فيها الدعوي ويعان الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً علي الأقل^(٢).

تصدر هذه الهيئة المشكلة من أحد عشر عضواً أحكامها بأغلبية سبعة أعضاء علي الأقل وهي أغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية العادية ستة أعضاء فقط.

(١) القضاء الإداري- الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شبحا- طبعة ٢٠٠١ لور العزم لطباعة.
(٢) قضاء الإداري- قضاء الأنعام- الدكتور / عبد الغني يسوي عبد الله- طبعة ١٩٩٥ دار الهدى للطبعات.

٤- تجتمع الجمعية العمومية- أي أن المحكمة الإدارية العليا تجتمع بهيئة جمعية عمومية- وذلك للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأموالها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها. وتشكل هذه الجمعية من جميع المستشارين العاملين بالمحكمة يضاف إليهم ممثل عن هيئة المفوضين يكون لهم صوت محدود في المدولات.

وتدعي الجمعية بناء علي طلب رئيسها أو ثلاثة من أعضائها أو بناء علي طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون اجتماعها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها. وتكون رئاستها لرئيس المجلس وفي حالة غيابه تكون لأقدم الحاضرين.

وتصدر هذه الجمعية قراراتها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجع الجانب الذي منه رئيسها^(١).

تلك هي اختصاصات المحكمة الإدارية العليا كما حددها القانون. فهي تعد بمثابة محكمة نقض للمحاكم الإدارية الأخرى علاوة علي الاختصاصات الأخرى التي أضافها لها القانون والتي ورد ذكرها علي سبيل الحصر^(٢).

المطلب الثاني

اختصاص محكمة القضاء الإداري

كانت محكمة القضاء الإداري هي العضو القضائي الوحيد في مجلس الدولة وذلك في ظل أحكام قانون سنة ١٩٤٦ وقانون سنة ١٩٤٩ ، ولكنها لم تعد كذلك الآن.

ومن المعروف أن مقر هذه المحكمة يقع في القاهرة ويرأسها أحد نواب رئيس المجلس، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ويحدد اختصاص كل دائرة من دوائر محكمة القضاء الإداري بقرار من رئيس مجلس الدولة.

(١) القضاء الإداري ومجلس الدولة للدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي- طبعة ١٩٨١ المكتب العربي للطباعة.

(٢) القضاء الإداري للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب- طبعة ٢٠٠٠ دار المطبوعات الجامعية

وتتضمن هذه المحكمة حلقاً أربع دوائر علي التفصيل التالي:-

١- الدائرة الأولى: وتتضمن إلي اختصاصها منازعات الأفراد والهيئات والعقود الإدارية ودعوى الإلغاء والتعويض الخاصة برجال مجلس الدولة.

٢- الدائرة الثانية : وتختص بالمنازعات المتعلقة بالعينات والترقيات والتسوية.

٣- الدائرة الثالثة : وتختص بمنازعات الإصلاح الزراعي.

٤- الدائرة الرابعة : وتختص بالمنازعات المتصلة بالتأديب والفصل بغير الطريق التأديبي. ويوجد الآن ست دوائر في القاهرة، وخمس منها تختص كل منها في نوع معين من المنازعات - منازعات الأفراد، والجزاءات ، والمنازعات الخاصة بالترقيات ، والتسويات ومنازعات العقود الإدارية، والدائرة السادسة تنظر في طعون الاستئناف الخاصة بأحكام المحاكم الإدارية.

ولمحكمة القضاء الإداري جمعية عمومية تتكون من جميع مستشاريها العاملين بها وتدعي إليها هيئة المفوضين، وتكون لمطوبها صوت معدود في المداولات وتختص بالنظر في المسائل المتصلة بنظامها وأمورها الداخلية وتوزيع الأعمال بين أعضائها أو بين دوائرها. وتدعي للانقضاء بناء علي طلب رئيس المجلس أو رئيس المحكمة أو ثلاثة أعضاء أو بناء علي طلب رئيس هيئة المفوضين ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية لأعضائها وتكون للرئاسة لأقدم الأعضاء الحاضرين، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وإذا تساوت الآراء يرجع الجانب الذي منه الرئيس.

ومحكمة القضاء الإداري ظلت منذ أن كانت العضو القضائي الوحيد مقرها مدينة القاهرة وينتقل إليها سائر المقاضين من أقصى الجنوب إلي أقصى الشمال الأمر الذي كان يتحمل معه المتقاضين الكثير من الجهد والمال في سبيل الوصول إليها.

وقد عالج القانون الحالي هذه المشكلة ونص علي أنه "يجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء دوائر للقضاء الإداري في المحافظات الأخرى، وإذا شمل اختصاص الدائرة أكثر من محافظة جاز

لها بقرار من رئيس المجلس أن تعقد جلساتها في عاصمة أي محافظات من المحافظات الداخلية في دائرة اختصاصها".

بناء على هذا القانون فقد صدر قرار من رئيس مجلس الدولة بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري بالإسكندرية علي أن تشمل اختصاصها محافظات الإسكندرية والبحيرة ومطروح.

وصدر قرار آخر بإنشاء دائرة للمحكمة بالمنصورة يشمل اختصاصها الدقهلية وبمياط والشرقية والإسماعيلية وبورسعيد.

وتختص محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة أول درجة بالمسائل الآتية: -

- ١- الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية.
- ٢- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين من الإدارة العليا والمستوي الأول.
- ٣- الطلبات المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات أو بالإحالة إلى المعاش أو الاستداع أو لفصل بغير الطريق التأديبي وذلك بالنسبة لموظفي مستوي الإدارة العليا والمستوي الأول.
- ٤- الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.
- ٥- الطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.
- ٦- دعاوي الجنسية.
- ٧- الطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل، وذلك متى كان الطعن مبيناً علي عدم الاختصاص أو عيب في الشكل

مخالفة القوانين وللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو في تأويلها.

٨- طلبات التعويض عن القرارات الإدارية باستثناء تلك المتعلقة بالتعيين أو الترقية أو يمنح للعلاوات أو بالإحالة إلي المعاش أو الاستبدال أو بالفصل بغير الطريق التأديبي وذلك بالنسبة للموظفين من المستويين الثاني والثالث.

٩- المنازعات التي يكون موضوعها عقود الالتزام أو الأشغال أو التوريد أو أي عقد إداري آخر متي تجاوزت قيمة المنازعة خمسمائة جنيه.

١٠- مآثر المنازعات الإدارية التي لا تدخل في اختصاص محاكم الدولة الأخرى .

ومن حيث أن محكمة القضاء الإداري تختص بصفتها محكمة ثاني درجة بالفصل في الطعون التي ترفع إليها في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية والمقدمة من أصحاب المصلحة أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة .

المطلب الثالث

أختصاص المحاكم الإدارية .

عندما أنشئ مجلس الدولة كانت الهيئة القضائية الوحيدة هي القضاء الإداري، وتقضي في المنازعات كمحكمة أول وآخر درجة، وكان ذلك عبئاً كبيراً عليها. وللتخفيف عنها في ذلك صدر المرسوم بقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٥٢ وقد عدل هذا المرسوم بمرسوم آخر هو المرسوم بقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٥٣ لينشئ في الوزارات لجاناً قضائية تختص ببعض ما كانت تختص به محكمة القضاء الإداري. وكل لجنة تختص في نطاق الوزارة للمشكلة فيها بالآتي:-

١- بالنظر في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

٢- بالنظر في الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف أو الترقية أو منع علاوات.

وكانت قرارات هذه اللجان تعتبر قرارات إدارية نهائية يجوز للطعن فيها لدى محكمة القضاء الإداري. ويجوز الالتجاء إلى هذه المحكمة مباشرة قبل المرور باللجان القضائية.

واقـد ثبت فشل هذه اللجان في التخفيف عن محكمة القضاء الإداري، حيث أن ديون عام الموظفين كان يشير بالطعن في كل قرار يصدر لصالح موظف، وكان كل موظف يطعن في القرار الصادر لصالح الإدارة، فكان العبء لم ينقص وإنما تأجل لبعض الوقت.

ومن هنا ألغى المشرع اللجان القضائية وأنشأ بدلاً منها بموجب قانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤ المحاكم الإدارية وجعل اختصاصها مقصوراً على الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين الداخلين في الهيئة وطوائف العمال والمستخدمين الخارجين عن الهيئة أو لورثة كل منهما. ولكي تكون ذات أثر في التخفيف عن محكمة القضاء الإداري فقد جعل المشرع لها اختصاصاً نهائياً إذ لم يتجاوز قيمة الدعوي مائتين وخمسون جنيهاً - ويجب عدم تقديم النزاع مباشرة إلى محكمة القضاء الإداري قبل المرور على المحكمة الإدارية حتى ولو كانت قيمة الدعوي لأكثر من ٢٥٠ جنيهاً. وتستأنف أحكام هذه المحاكم إذا كانت قيمة الدعوي لأكثر من ٢٥٠ جنيهاً أو كانت مجهولة القيمة، ومن هنا كان ذلك غير كاف للتخفيف عن محكمة القضاء الإداري مما حدا بالمشروع في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ أن جعل للمحاكم الإدارية اختصاص واسع النطاق نقضي فيه بصفة نهائية مهما بلغت قيمة للنزاع^(١).

وبوقفاً للقانون الحالي لمجلس الدولة، تكون مقر هذه المحاكم الإدارية في القاهرة والإسكندرية ويكون من حق رئيس المجلس أن ينشئ محاكم إدارية في المحافظات الأخرى^(٢). وإذا شمل اختصاص محكمة منها أكثر من محافظة، كان لها أن تتخذ في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلية في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة.

(١) دعوي الإلغاء أمام القضاء الإداري للكتب الأول الدكتور / محمد ماهر أبو العنين طبعة ١٩٩٦ دار المطبعة الحديثة.

(٢) الوسيط في القضاء الإداري - الدكتور / محمود عطف الله - طبعة ١٩٨٦ - دار الفكر العربي - القاهرة.

وتصدر المحكمة الإدارية أحكامها من دوائره تشكل كل دائرة منها من مستشار مساعد وعضوية اثنين من النواب علي الأهل. والاختصاص للمحاكم الإدارية هنا يتحدد علي أساس الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع بغض النظر عن تبعية الموظف عند رفع الدعوي، لأن هذه الجهة هي الأقدار علي الرد علي الطعن وتنفيذ الحكم. وتختص المحاكم الإدارية وفقاً لنص المادة ١٤ من قانون المجلس الحالي علي مايلي :

١- الفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات أو لصادرة بالإحالة إلي المعاش أو الاستبعاد أو لفصل بخير الطرق التأديبي متي كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوي الثاني والثالث ومن يعادلهم.

٢- الفصل في طلبات التعويض المترتبة علي القرارات السابق ذكرها.

٣- الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين من المستويين الثاني والثالث.

٤- الفصل في المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر متي كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه.

وتجتمع المحاكم الإدارية بهيئة جمعية عمومية تتألف من جميع أعضائها، وتدعي هذه الجمعية بناء علي طلب رئيس المجلس او نائبه لشئون المحاكم الإدارية أو رئيس هيئة المفوضين أو ثلاثة من أعضائها علي الأقل ويكون لهيئة المفوضين ممثل له صوت محدود في المداولات، ولا يكون انعقادها صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي منه الرئيس ولا تكون قرارات هذه الجمعية نافذة إلا بعد تصديق رئيس مجلس الدولة عليها - مادة ٦ من قانون مجلس الدولة.

وتختص هذه الجمعية العمومية للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع المسائل المتعلقة بنظام هذه المحاكم وأمورها الداخلية.

ويجب أن ننوه من إلى أن أحكام المحاكم الإدارية يطعن فيها لدى محكمة القضاء الإداري وحق الطعن هنا مكفول لأصحاب الشأن ولهيئة المفوضين أيضاً. وأما الأحكام التي تصدرها محكمة القضاء الإداري في مثل هذه الطعون فيمكن الطعن فيها لدى المحكمة الإدارية العليا من رئيس هيئة مفوضي الدولة وحده إذا صدر الحكم علي خلاف ما جري عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو كان للفصل في الطعن يقضي تقرير مبدأ قانوني جديد لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

وجدير بالذكر أيضاً أنه صدرت عدت قرارات من رئيس مجلس الدولة بإنشاء محكمة إدارية بمدينة المنصورة ويشمل اختصاص هذه المحكمة محافظات الدقهلية ومياط والشرقية والإسماعيلية وبورسعيد وكذلك محكمة إدارية بمدينة طنطا ويشمل اختصاص هذه المحكمة محافظات الغربية وكفر الشيخ والقليوبية والمنوفية. ومحكمة إدارية بمدينة أسيوط ويشمل اختصاصها محافظات أسيوط والمنيا وسوهاج وقنا وأسوان والوادي الجديد. وكذلك بخلاف محكمة القاهرة الإدارية ومحكمة الإسكندرية الإدارية التي تشمل اختصاصها الإسكندرية والبحيرة ومطروح.

المطلب الرابع

اختصاص المحاكم التأديبية

قبل عام ١٩٥٨ كان الموظفون جميعاً يحاكمون تأديبياً أمام مجالس التأديب إلا أنه في ذلك العام صدر القرار بقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وجعل محاكمة الموظفين تأديبياً من اختصاص محاكم تأديبية وتشكل للدائرة في كل منها من ثلاثة أعضاء: عضوين من مجلس الدولة والعضو الثالث من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين بحسب طبيعة المخالفات التي يحاكم من أجلها الموظف وما إذا كانت مخالفة مالية أو مخالفة إدارية.

ولقد جعل القانون من أحكام المحاكم التأديبية أحكام نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا.

وعندما يصدر قانون مجلس الدولة الحالي جعل جميع أعضاء هذه المحكمة جميعاً من مستشاري المجلس وأعضائه ونظم شئونها وإجراءاتها بقدر كبير من التفصيل. ونص في مادته الثالثة علي أن المحاكم التأديبية جزء القسم القضائي في مجلس الدولة. والمحاكم التأديبية نوعان :

١- محاكم تأديبية تختص بالعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم وهؤلاء العاملون في ظل أحكام قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هم الذين يعملون في درجة مدير عام ووكيل وزارة ووكيل أول.

٢- محاكم تأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم ، وهؤلاء العاملون في ظل قانون العاملين المدنيين المشار إليه هم الذين يعملون في الدرجات من السلامة إلي الأولى.

وهذه للمحاكم سواء من النوع الأول أو النوع الثاني مقرها مدينة القاهرة والإسكندرية وقد أجاز القانون لرئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى وذلك بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية، وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن تعقد جلساتها في عاصمة أي محافظة منها بقرار من رئيس مجلس الدولة.

وتشكل محاكم النوع الأول من ثلاثة مستشارين . بينما تشكل محاكم النوع الثاني من مستشار معاهد علي الأقل وعضوية اثنين من السوابق علي الأقل. واختصاص المحاكم التأديبية علي نوعها قد حددته القانون صراحة وحدد من هم العاملون الذين يمثلون لها علي النحو التالي :

النظر في الدعاوي التأديبية عن مخالفات المالية والإدارية التي يقع من:-

١- العاملين المدنيين بالدولة أي العاملين بالإدارة المركزية ووحدات الحكم والهيئات العامة وشركات القطاع العام بالإضافة إلي العاملين بالشركات التي نصم لها للدولة حداً أدنى من الأرباح.

٢- أعضاء مجالس النقابات المشكلة طبقاً لقانون العمل وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين.

٣- العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد ما قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوزت مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً مصرياً^(١).

٤- النظر في الطعون المقدمة من الموظفين العموميين ضد القرارات النهائية للسلطات التأديبية وكذلك النظر في الطعون في القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات علي العاملين بالقطاع العام^(٢).

والجدير بالذكر أنه يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوي الوظيفي للعامل وقت إقامة للدعوي. وفي حالة تعدد العاملين المقدمين للمحاكمة، تكون المحكمة المختصة بمحاكمتهم جميعاً هي المحكمة المختصة بمحاكمة أعلامهم في المستوي الوظيفي. وتكون محاكمة العاملين المنسوبة إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات يرتبط بعضها ببعض أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المرتبطة. أما بالنسبة للعاملين الذين أُنهت مدة خدمتهم فلا تجوز إقامة الدعوي التأديبية ضدهم إلا في حالتين هما:-

أ- حالة ما إذا كان قد بدىء في التحقيق أو للمحاكمة قبل انتهاء خدمة الموظف.

ب- حالة المخالفة المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى ، علي أن تقام الدعوي في خلال فترة الخمس سنوات التالية لتاريخ انتهاء الخدمة حتي ولو لم يكن قد بدىء في التحقيق قبل ذلك.

ج- تتولي النيابة الإدارية الأدياء أمام المحكمة التأديبية حيث يتم إقامة الأدياء للتأديبي بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب للمحكمة المختصة التي تلزم بإصدار حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوي إليها، وهو ما نصت عليه المادة رقم ٣٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢^(٣).

(١) لرقابة القضائية علي شروعية الجزاءات الإدارية العامة للدكتور / محمد باهي أبو يونس طبعة ٢٠٠٠ دار الجامعة .

(٢) الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة- دراسة مقارنة للدكتور / محمد مختار محمد عثمان جامعة عين شمس.

(٣) السلطة التقديرية والرقابة القضائية علي أفعال الإدارة للدكتور / عصام عبد الوهيب البرزنجي طبعة ١٩٧١ جامعة القاهرة.

التعليق علي نص المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧

لسنة ١٩٧٢ :-

نري أن تحديد مدة شهرين كحد أقصى لصنور المحكمة التأديبية من تاريخ إحالة للدعوي إليها ، مدة غير لعند القضاة التي تحال لهذه المحكمة ولما لهذه المدة من قيد علي القاضي في حالة ما إذا كانت الدعوي متشعبة وتحتاج إلي فحص وتمحيص، وعلي المشرع إعادة النظر في ذلك وهو إما يمد هذه المدة بالوقت الكافي أو بترك تحديد المدة لظروف كل دعوي علي حدة ^(١).

حيث أن هناك دعوي لا تحتاج لوقت لنظرها بل ربما تنتهي للدعوي في أول جلسة لها، وهناك دعوي أخري تحتاج لأكثر من شهرين لكي يتم إصدار الحكم علي أساس من العدالة. كما أن إعادة النظر في تحديد هذه المدة سوف يرفع كما من الطعون من أمام المحكمة الإدارية العليا.

ومن مفهوم المادة السابقة فإن المحكمة تلتزم بالفصل في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة فقط، إلا أنه يمكن لها من تلقاء نفسها أو بناء علي طلب من النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد بقرار الإحالة شريطة أن تكون عناصر الإحالة واردة في الأوراق وأن تمنح العامل أجلاً لتحضير دفاعه في حالة طلبه لذلك ^(٢).

كما أن للمحكمة التأديبية أن تقيم بنفسها الدعوي التأديبية علي عاملين لم يقدموا للمحاكمة أمامها إذا رأت أن ثمة دلائل جدية علي ارتكابهم لمخالفة تأديبية وفي هذه الحالة يجب أن تحال للدعوي برمتها إلي دائرة أخري تتحدد بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء علي طلب رئيس المحكمة وفي حالة ما إذا رأت المحكمة التأديبية أن الواقعة السالدة بأمر الإحالة تشكل جريمة طبقاً لأحكام قانون العقوبات وجب عليها إحالتها إلي النيابة العامة للتصرف وفصلت في الدعوي التأديبية إلا إذا كان الحكم في هذه الدعوي يتوقف علي الفصل في الدعوي الجنائية،

(١) سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة للدكتور / فهد محمد إسماعيل عزت - جامعة

عين شمس.

(٢) الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة للدكتور / محمد أحمد مصطفى عبد

الرحمن - جامعة عين شمس.

ففي هذه الحالة يجب على المحكمة وقف إجراءات الدعوي أمامها انتظاراً للفصل في الدعوي الجنائية.

والمحكمة التأديبية حدد المشروع اختصاصها، وهو توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين بالدولة والذين يثبت أدانتهم أمامها وليس لها أن تتعدي هذا الاختصاص فتحكم مثلاً بالتعويض لجهة الإدارة عن الإضرار التي لحقت بها نتيجة لما وقع من العامل من مخالفات، فهذا ليس من اختصاصها. هذا مع ملاحظة أن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك في الأحوال التي حددها القانون.

من له حق الطعن على أحكام المحاكم التأديبية؟

أعطى القانون الحق في الطعن على أحكام المحاكم التأديبية وذلك لكل من الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للحسابات ومدير النيابة الإدارية، وفي حالة فصل العامل يلتزم رئيس هيئة المفوضين بالطعن في الحكم الصادر بالفصل وذلك إذا ما طلب منه العامل المفصول ذلك.

وللمحاكم التأديبية جمعية عمومية مؤلفة من جميع أعضائها تجتمع للنظر في المسائل المتعلقة بنظامها وأمرها الداخلية وتوزيع الأعمال بين دوائرها، تتخذ بناء على دعوة من رئيس المجلس أو نائبه لشئون المحاكم الإدارية أو ثلاثة من أعضائها ويكون لهيئة المفوضين ممثل في هذه الجمعية يتمتع بحق التصويت.

وتوجد المحاكم التأديبية للعاملين من مستوي الإدارة العليا في القاهرة والإسكندرية وتختص محكمة الإسكندرية بالدعوي الخاصة بالعاملين بوزارة النقل البحري والجهات التابعة والملحقة بالوزير، وكذلك العاملين بالمصالح العامة بمدينة الإسكندرية ومحافظة البحيرة ومطروح.

أما المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث فغن ست منها توجد في القاهرة تختص كل منها بالعاملين في بعض الوزارات بالإضافة إلى ذلك فإن هناك محكمة تأديبية بمدينة الإسكندرية يتحدد اختصاصها بالنسبة للعاملين بوزارة النقل البحري والمصالح العامة بمدينة الإسكندرية ومحافظتي البحيرة ومطروح بالإضافة إلى الجهات التابعة والملحقة بوزارة النقل البحري.

وهناك العديد من المحاكم التأديبية بعد ذلك في كل من مدينة
المصورة، ومدينة طنطا، ومدينة أسيوط ويشمل اختصاص كل منها
العاملين في عدد من المحافظات علي نحو ما ورد بالنسبة للمحاكم
الإدارية.

هذا ولقد نصت المولد من ٣٤ وحتى ٤٣ الاختصاص بالجزاءات
أمام المحاكم التأديبية ^(١).

وقد نصت قبلها المادة ١٩ علي الجزاءات التي توقعها المحاكم
التأديبية وتندرج من الإنذار وحتى العزل من الوظيفة ^(٢). ونصت المادة
٢١ من القانون علي الجزاءات التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها علي
من ترك الخدمة وتندرج هذه الجزاءات من الغرامة والتي لا تقل عن
خمسة جنيهات إلي حد الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع.

المطلب الخامس

هيئة مفوضي الدولة

هيئة مفوضي الدولة أنشأها لأول مرة قانون مجلس الدولة رقم
١٦٥ لسنة ١٩٥٥ وكان في إنشائها أهم ما جاء به من أحكام، وقد أبقى
عليها القانون الصادر سنة ١٩٥٩ والصادر برقم ٥٠ وكذلك القانون
الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وفي ذلك تقليد من المشرع للمشرع الفرنسي
ومفوضي الدولة يعد أحد أقسام القسم القضائي بمجلس الدولة، وتؤلف من
أحد نواب رئيس مجلس الدولة ومن عدد كاف من أعضاء المجلس. وقد
أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون الإنشاء الغرض من إنشاء هيئة
المفوضين بقولها "تقوم علي أغراض شتى منها تجريد المنازعة الإدارية
من لدن الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا
معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون علي حد سواء، ومنها معاونو القضاء
الإداري من ناحيتين إحداهما أن ترفع من علي عاتق القضاء الإداريين
مستشارين وغيرهم عبء تحضير القضايا وتمييزها للمرافعة، حتي
يتفرعون للفصل، والآخرى تقديم معاونو فنية ممتازة تساعد علي

(١) التنظيم الداخلي للإدارة ورقابة القضاء دراسة مقارنة الدكتور / سعيد أنور سعيد كنديل طبعة ١٩٩١ جامعة
المصورة.

(٢) التأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة الدكتور / زهوة عبد الوهاب حمود جامعة الإسكندرية.

تمحيص القضايا تمحيصاً بضئيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده.

هذا ويجب أن يكون مفوضوا الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد علي الأقل.

أختصاص هيئة مفوضي الدولة :

لورد القانون أختصاص هيئة مفوضي الدولة في الأعمال التالية:-

١- تختص هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوي وتهيتها للمرافعة وذلك باستكمال الناقص من البيانات والأوراق وإجراء تحقيق للوقائع الضرورية في الدعوي وتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكملية إذا رأي المفوض محلاً لذلك.

٢- الفصل في طلبات الأعفاء من الرسوم القضائية.

٣- يجوز لمفوض الدولة أن يعرض علي طرفي النزاع علي أساس الثابت من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، فإذا قبل ذلك أسيبت القضية من الجدول لانتهاه النزاع وذلك تخفيفاً علي كامل القضاء. وفي حالة الرفض يجوز للمحكمة عند الفصل في الدعوي أن تحكم علي الطرق المتعنت لأذي رفضت دعواه بغرامة لا تزيد عن عشرين جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر.

٤- يعد مفوض الدولة تقريراً عن الدعوي يشمل الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويمحص القضية تمحيصاً بضئيء ما أظلم من جوانبها، ثم يضع في النهاية رأياً مسبباً تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده.

٥- عهد القانون لهيئة مفوضي الدولة الطعن في الأحكام الإدارية وذلك حسبما ورد في نص المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة حيث نصت علي أن لأصحاب الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من محاكم التأديبية وذلك خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم . وفي بعض الأحيان يجب علي رئيس هيئة مفوضي الدولة الطعن في الحكم بناء علي طلب صاحب الشأن.

ومثال على ذلك : الطعن في حكم المحكمة التأديبية للقاضي
بفصل العامل إذا ما طلب هذا الأخير الطعن. وفي حالات أخرى قصر
المشرع حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على رئيس هيئة
مفوضي الدولة دون أصحاب الشأن.

مثال على ذلك : الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء
الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية.

ومهمة هيئة مفوضي الدولة كما حددتها المحكمة الإدارية العليا
في حكم صادر لها بجلسة ١٨ يناير ١٩٥٨ هي " مهمة قضائية في
طبيعتها ... لا تجعل من الهيئة طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة
تملك بهذه الصفة التصرف في مصيرها أو في الحقوق المتنازع عليها"
(١)

وعليه يجب حضور من يمثل هيئة مفوضي الدولة بالجلسة التي
تعقدتها المحكمة وإلا وقع بطلان في الحكم. ويجب أن يكون المفوض
صالحاً لمباشرة مهمته في الدعوي، فإذا قلم به سبب من أسباب عدم
الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في القانون - قانون المرافعات -
ومع ذلك استمر في مباشرتها ، كان ذلك منطوقاً على بطلان في
الإجراءات يؤثر في الحكم ويبطله.

طول فترة التقاضي :

فيما عدا نص المادة ٣٥ من قانون مجلس الدولة والذي إلزام
فيها المحكمة التأديبية بأن تصدر حكمها في مدة لا يتجاوز شهرين من
تاريخ إحالة الدعوي إليها. وكان لنا تعليق على هذه الفترة الزمنية.

لم يحدد المشرع لجال المشرع للدعوي التي تنظرها باقي محاكم
مجلس الدولة على اختلاف أنواعها. الأمر الذي جعل الإدارة تصدر
أعمالها والتي قد تكون مخالفة للقانون، ويلجأ أصحاب الشأن إلي القضاء
لتجنته من ظلم الإدارة ، إلا أن الأخير يصدر أحكاماً قد تكون بعد فوات
الأوان.

(١) المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٤٦ حتى ١٩٨٤ الطبعة الأولى الدكتور / نعيم صليبي
المستشار / حسن فتحة في طبعة ١٩٨٥ - الدار المصرية للموسوعات - القاهرة.

وكثيراً ما يضار أصحاب الشأن من البطء في إصدار الأحكام ،
وكثيراً ما تصدر الأحكام القضائية بعد أن يكون قد تم تنفيذ قرار الإدارة
والذي يضر بأصحاب الشأن .

فمثلاً حينما تصدر جهة الإدارة قراراً بإزالة أعمال معينة
ويسارع صاحب الشأن بالطعن علي هذا القرار أمام محكمة القضاء
الإداري وذلك وفقاً لنص المادة رقم ١٣ من القانون الخاص بمجلس
الدولة في حين تشرع الإدارة في إجراء عملية التنفيذ بعد إعلان صاحب
الشأن الذي تكون بيده صحيفة الدعوي أي صورة منها توضح أنه فعلاً
طعن علي هذا القرار وأنه أعلن جهة الإدارة بصورة من هذه الصحيفة
وأنه تحدد لنظر هذا الطعن جلسة قد تكون بعد شهر أو شهرين من تاريخ
تنفيذ القرار رغم أنه في صلب عريضة الدعوي طلب وقف تنفيذ القرار
لحين الفصل في الدعوي إلا أن الإدارة تقوم بتنفيذ القرار مستندة إلي أن
القانون نص علي أن الطعن علي القرارات الإدارية لا يوقف تنفيذها.
ويتم التنفيذ وبعد ذلك تنتظر الدعوي علي جلسات، وأخيراً قد
يصدر حكم لصالح صاحب الشأن بإلغاء القرار المطعون فيه وإلغاء ما
ترتب عليه من آثار.

فماذا يكون أمام صاحب الشأن؟

لا يكون أمام صاحب الشأن سوى رفع دعوي تعويض عن ما
أصابه من أضرار من جراء تنفيذ هذا القرار.. ويدخل في دولة القضاء
مرة أخرى.

ولنا رأي في نص المادة ٤٩ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المخلص
بمجلس الدولة :

حيث نصت المادة ٤٩ من قانون مجلس الدولة علي ما يلي:

"لا يترتب علي رفع الطلب إلي المحكمة وقف تنفيذ القرار
المطلوب إلغاؤه علي أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب
ذلك في صحيفة الدعوي، ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتضرر
تأثيراتها..".

ولنا نري أعادة النظر في هذا النص علي أن يكون النص كما

يلي:

"يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه إذا طلب في صحيفة الدعوي علي أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بالتنفيذ إذا وجدت أن عدم التنفيذ يشكل خطورة يترتب عليه ضرر".
ومر إعادة صياغة هذا النص فأندنا نخلق للباب أمام دعاوي التعويض التي ترفع بعد ذلك فيما لو ثبت للمحكمة أن التنفيذ كان خاطئاً.
ومن هنا يجب العمل علي تقصير فترة التقاضي علي المواطنين، ولقد صدر أخيراً قانون فض المنازعات مع جهة الإدارة وهو القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ الخاص بتشكيل لجان التوفيق في فض المنازعات والتي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها.
ولقد صدر أيضاً قرار السيد المستشار وزير العدل رقم ٤٥٩٨ لسنة ٢٠٠٠ والخاص بتشكيل لجان التوفيق . وكذلك قرار وزير العدل أيضاً رقم ٤٩٢١ لسنة ٢٠٠٠ والخاص بتشكيل الأمانة الفنية للجان التوفيق^(١).

وليري أن هذه خطوة علي طريق التصحيح حيث أن عمل هذه اللجان سوف يحد من عدد المنازعات التي ترفع إلي القضاء وبالتالي يؤدي إلي تفرغ المحاكم لحل كثير من القضايا المتركمة، وسوف يؤدي جزئياً وليس كلياً إلي سرعة الفصل في القضايا، حيث أن ظلم سريع أفضل من عدل بطيء^(٢).

ومن ثم فإن عمل هذه اللجان سوف يحد من لجوء الأفراد إلي لقضاء حيث أن هذه اللجان يغلب علي تشكيلها الطابع القضائي^(٣).

(١) لقضاء الإداري ورقابته علي أصل الإدارة - الطبعة الثانية - للدكتور / محسن خليل طبعة ١٩٨٦.
(٢) حدود السلطة الإدارية في إلغاء القرار الإداري لفردى السليم - دراسة مقارنة - مجلة العلوم الإدارية لعدد الأول - السنة ٢٣ - وثية ١٩٨٢.

(٣) قانون الإداري للدكتور / ملحد راضب الطو طبعة ١٩٩٨ - دار المطبوعات الجامعية.

الفصل الثالث

انعدام الرقابة الرئاسية

ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي : -

المبحث الأول : السلطات الرئاسية العليا في الدساتير المصرية
السابقة
المبحث الثاني : اختصاصات سلطات الدولة العليا في الدستور
الحالي .

وينقسم هذا المبحث إلى مطلقين على النحو التالي :-
المطلب الأول : شروط تعيين الوزراء واختصاصاتهم.
المطلب الثاني : السلطات التي تتولي الإشراف على الإدارة
المحلية.

الفصل الثالث

انعدام الرقابة الرئاسية

إذا كنا نتحدث عن الرئاسة هنا فهي في رأينا لها مفهومين كل منهما له نطاقه وأشخاصه ولكل منهما وظيفته:-
فالرئاسة بالمفهوم الواسع تعني السلطات العليا في الدولة وهذه تشمل:-

- ١- رئيس الدولة ونوابه.
- ٢- رئيس مجلس الوزراء ونوابه.
- ٣- مجلس الوزراء.

أي أن السلطات العليا هي السلطات فوق الوزير.
أما الرئاسة بمفهومها لدينا فهي تعني هنا السلطات تحت الوزير، وسوف نجعل المحافظ بمثابة وزير وذلك وفقاً للاختصاصات التي منحها له القانون وهي اختصاصات وزير.

المبحث الأول

السلطات الرئاسية العليا في النسلير المصرية السابقة

أولاً : للسلطات الرئاسية العليا في ظل دستور عام ١٩٢٣ :

قام دستور سنة ١٩٢٣ علي أسس النظام البرلماني وهو الذي يميز بين رئيس للدولة ورئيس الحكومة والذي يعتبر فيه نظام مجلس الوزراء هو الأساس، أما رئيس الدولة وهو " الملك " في ظل ذلك الدستور فإنه يخضع لقاعدة " الملك يسود ولا يحكم " وهي القاعدة المشهورة في النظام النيابي البرلماني . ومن هنا فإن توقعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون أي أن الملك نظراً لعدم مسؤوليته يتعين عليه أن يتصرف عن طريق للوزراء المسئولية - مادة ٦٠ من دستور ١٩٢٣ ومن هنا فإن قراراته كانت تأخذ شكل المراسيم الملكية يوقع عليها الوزراء المسئولون بجوار توقيع الملك.

ونظراً للظروف التي صدر فيها دستور ١٩٢٣ ، حيث صدر في صورة منحة جعل للملك سلطات شخصية لا سيما فيما يتعلق بتعيين

بعض الموظفين، وكانت قراراته في هذا الشأن تصدر في صورة أوامر ملكية يوقعها الملك بمفرده^(١).

ورئيس الحكومة هو الذي يتولى السلطة الفعلية بمعونة الوزراء وذلك عن طريق نظام " مجلس الوزراء " الذي يعتبر هو الأساس.

ومجلس الوزراء يقوم بجوار رئيس الدولة غير الممثل حيث أن هذا المجلس في النظام النيابي البرلماني يقوم علي أساس التضامن بين الوزراء وكذلك فكرة الأغلبية في إصدار القرارات^(٢).

وقرارات مجلس الوزراء تصدر في شكل قرارات مجلس الوزراء أي أنها موقعة من الوزراء الذين يكونون بالمجلس. وإذا تطلب القانون اشتراك رئيس الدولة فإنها كانت تصدر في صورة مراسيم مع ملاحظة أن قرارات مجلس الوزراء لها السمو علي القرارات الصادرة من الوزير بمفرده.

ومن هنا فإنه لا يحق لأي وزير مخالفتها بقرار منه.

ثانياً: السلطات للرئاسة العليا في ظل دستور علم ١٩٥٦ :

بعدد قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ وأخذت مصر بالنظام الجمهوري منذ ١٧ يونيو سنة ١٩٥٣ إلا أنه كان نظاماً جمهورياً يختلف إلى حد ما عن صور النظام الجمهوري المعروفة حيث أن النظام الجمهوري يأخذ في العمل أحدي صورتين :

النوع الأول هو الجمهورية للرئاسة.

والنوع الثاني الجمهورية والبرلمانية

أما النوع الأول وهو الجمهورية للرئاسة:

فهو يمتاز بتركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية الذي يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة وذلك كما هو الشأن في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية . وغيرها من دول أمريكا الجنوبية ، وفي هذا النظام يهيمن رئيس الدولة علي الوظيفة الإدارية هيمنة تامة وكاملة^(٣).

(١) لنظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / ملحد راجح الطوي-طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف.

(٢) لنظم السياسة للدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب-طبعة ١٩٨٧.

(٣) لنظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / محسن خليل-طبعة ١٩٧٣ دار المطبوعات الجامعية.

(٤) لنظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / محسن خليل-طبعة ١٩٩٦ دار المطبوعات الجامعية.

أما النوع الثاني وهو الجمهورية البرلمانية :

ففي هذا النظام يخضع رئيس الجمهورية للقاعدة السابقة وهي أنه يسود ولا يحكم ، كما أن رئاسة الدولة تتفصل عن رئاسة الحكومة.

ومن هنا أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بالطابع الرئاسي فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية ولكنه لم يجعله نظاماً رئاسياً خالصاً كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بل أنه أدخل عليه بعض مظاهر النظام البرلماني ومن هنا صار رئيس الجمهورية يتمتع باختصاصات تنفيذية أصلية وردت في الدستور باسمه أهمها :-

١- أنه يختار بمحض إرادته معاونيه من النواب والوزراء وهؤلاء الوزراء هم الذين يتولون تنفيذ السياسة العامة التي يضعها كل وزير في وزارته ، ولرئيس الجمهورية أن يعزل من يقدر ثقته منهم .

٢- يصدر رئيس الجمهورية مختلف اللوائح التي تستلزم الحياة الإدارية وتشمل علي:-

(لوائح الضرورة - اللوائح التفويضية - اللوائح التنظيمية - لوائح الضبط أو البوليس - اللوائح التنفيذية^(١)).

٣- لرئيس الجمهورية الحق في تعيين بعض طوائف الموظفين .

٤- يشرف رئيس الجمهورية شرفاً مباشراً علي عدد كبير من المصالح الملحقة برئاسة الجمهورية.

هل نص دستور سنة ١٩٥٦ علي نواب لرئيس الجمهورية؟

لم ينص دستور سنة ١٩٥٦ علي منصب نائب لرئيس الجمهورية إلا أن الدستور المذكور قد نظم حالة شغل مكان الرئيس إذا قام به مانع دائم أو مؤقت عيل النحر التالي :-

أ- حالة المانع المؤقت :

نصت المادة ١٢٧ من الدستور إلي " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أذاب عنه الوزراء بعد موافقة مجلس الأمة " .

(١) المود من ١٢٥ وحتى ١٢٨ من دستور سنة ١٩٥٦ .

ب- حالة المانع الدائم :

نصت عيل ذلك أيضا المادة ١٢٨ حيث قالت " في حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته يقرر مجلس الأمة ، بأغلبية ثلثي أعضائه خلو منصب الرئيس ، ويتولي الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الأمة ، ويحل في رئاسة هذا المجلس أحد اللوكيلين بناء علي اختيار المجلس .

ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس الجمهورية .

مجلس الوزراء في ظل دستور ١٩٥٦ :

جاء دستور سنة ١٩٥٦ بنظام وسط بالرغم من انه كان رئاسي النرعة والطابع حيث انه لم يهدر النظام الرئاسي ، وكذلك لم يهدر النظام البرلماني حيث أن النظام الرئاسي لا يعرف مجلس الوزراء بالمعني المتعارف عليه وقد نصت المادة ١٤٧ منه علي مجلس الوزراء صراحة حيث قالت " يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة للحكومة وتصريف شئونها" . وقد أشارت المادة ١٣١ ضمناً إلي مجلس الوزراء حيث قالت " يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف علي تنفيذها" .

ومن هنا متضح أن الرأي كان قد استقر تقريباً - في ظل هذا الدستور - علي أن مجلس الوزراء هو هيئة للمدولة وتبادل الرأي ، ولكنه لا يتخذ قرارات ملزمة سواء في حضور الرئيس أو غيبته، وإن ما يصل إليه مجلس الوزراء من آراء هي مجرد مشروعات لا تكون نافذة إلا إذا صدر بها قرار جمهوري . من هنا صدر فقد صدر القانون رقم ٣٨٣ لسنة ١٩٥٦ بإدخال بعض التعديلات علي التشريعات القائمة عند صدوره ، ونصت المادة الأولى منه علي أن يستبدل بعبارتي (رئيس الوزراء) و (مجلس الوزراء) في جميع القوانين وغيرها من التشريعات القائمة عبارة (رئيس الجمهورية) وكذلك يستبدل بعبارة (رئاسة مجلس الوزراء) عبارة (رئاسة الجمهورية) .

ثالثاً: السلطات الرئاسية العليا في ظل دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت والإعلان الدستوري المكمل له في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢:

بقيام الاتحاد بين مصر وسوريا وقيلام الجمهورية العربية المتحدة سقط دستور ١٩٥٦ وحل محله الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٥٨ إلا أنه كان مجرد امتداد للدستور سنة ١٩٥٦ وحتى صدور الإعلان الدستوري في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ فيما يلي أهم لوجه الاختلاف بين الدستور سنة ١٩٥٦ والدستور المؤقت المشار إليه :-

أولاً : الأخذ بمنصب نواب رئيس الجمهورية حيث نصت المادة ٤٦ من الدستور المؤقت علي أنه لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم وكان رئيس الجمهورية يحدد اختصاصات نوابه وكان أيضاً ليس ما يمنع من أن يجمع نائب رئيس الجمهورية بين هذا المنصب وبين الوزارة فيمارس اختصاصاته بالصفتين معاً.

ثانياً: بالرغم من أخذ هذا الدستور بالأسس التي قام عليها دستور سنة ١٩٥٦ إلا أنه يشير إلي مجلس الوزراء.

ثالثاً: صدرت معظم التشريعات في الفترة من سنة ١٩٥٨ وحتى انعقاد مجلس الأمة في ٢٦ مارس سنة ١٩٦٤ عن طريق ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان وذلك استناداً إلي نص المادة ٥٣ من الدستور المؤقت حيث نصت علي " لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلي اتخاذ غياب المجلس، علي أن يعرض عليه فور انعقاده.

رابعاً : أخذ الإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ بإصالح فكرة جماعية القيادة وهي المعمول بها في النظام البرلماني عن طريق نظم مجلس الوزراء الذي يستقل برسم السياسة العامة للدولة وإصدار القرارات الكبرى المتعلقة بالتنفيذ لهذه السياسة تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء الذي لا يميز عن زملائه باختصاصات إدارية معينة. علي أن يخضع مجلس الوزراء لأشراف ورقابة البرلمان وفقاً للقواعد المقررة في هذا الخصوص.

ونري أن الإعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ قد تميز بالخصائص التالية:-

١- ميز بين مرحلة إصدار القرارات الإدارية ومرحلة تنفيذها فاحتفظ بالاختصاص بإصدار القرارات الإدارية الكبرى لرئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة ونقل الاختصاص بالتنفيذ إلى المجلس التنفيذي.

٢- مارس رئيس الجمهورية اختصاصات السلطة التنفيذية بموافقة مجلس الرئاسة.

٣- نصت المادة ٧ من الإعلان الدستوري على أنه " لرئيس الجمهورية أن يدعو لاجتماع يشمل مجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي لبحث أي موضوعات هامة".

وفهم من ذلك أن هناك مجلس مشترك أي أن كلاً من مجلس الرئاسة والمجلس التنفيذي يمارس اختصاصه بطريقة جماعية، أي بمقتضى قرارات توافق عليها الأغلبية كما يمارس كل من المجلسين عمله على أفراد وفي حدود رقابة مجلس الرئاسة على المجلس التنفيذي.

رابعاً : السلطة الرئاسية في ظل دستور سنة ١٩٦٤ :

لم يختلف دستور سنة ١٩٦٤ ودستور ١٩٧١ عن ذات الأسس التي تضمنها كل منهما، حيث أخذ كل منهما بالنظام البرلماني المدعوم ببعض ملامح النظام الرئاسي. وقد تميزاً بالملامح التالية: -

الطابع البرلماني الغالب:

الدستور الدائم وكذلك دستور ١٩٦٤ أخذاً بأسس النظام إلى حد كبير والذي يميزه عن النظام الرئاسي. وذلك بخلاف دستور سنة ١٩٥٦ والدستور المؤقت اللذين أخذاً بالنظام إلى حد كبير.

والنظام البرلماني يتميز عن النظام الرئاسي بما يلي :-

١- مبدأ مسؤولية الحكومة وأعضائها أمام مجلس الشعب وأن كانت هذه المسؤولية واردة في الدساتير للمراقبة عليه إلا أنها هنا مسؤولية جماعية لأعضاء الحكومة، وهو الطابع المميز للنظام البرلماني. وقد أوضحت هذه المسؤولية الجماعية المادة ٨٤ من الدستور وكذلك المادة ٦٠ منه.

حيث نصت الأولى علي أن " لمجلس الأمة حق سحب الثقة من الحكومة أو أعضائها.

ونصت الثانية علي أنه " يجب أن يقدم رئيس الوزراء إلي رئيس الجمهورية استقالة الحكومة إذا سحب مجلس الأمة الثقة بها، وإذا قرر مجلس الأمة سحب الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة.

ولم يرد في الدستور الدائم الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ مقابل للمادتين السابقتين كما أنه لم يذكر هذا الدستور فكرة المسؤولية التضامنية صراحة ولكنها وردت ضمناً حيث نصت المادة ١٢٦ منه علي أن " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته " والمسئولية عن السياسة العامة للدولة لا تكون إلا مسئولية تضامنية.

" لم نسمع أو نقرأ في تاريخ مصر الدستوري من بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حتي الآن أن سحب الثقة من وزير بمفرده أو من الوزارة كلها . لماذا ؟ لا نعلم !!.

٢- ورد مبدأ حق الحكومة في حل مجلس الشعب وورد ذلك في المادة ١٣٦ من الدستور إلا أن المشرع أحاط ذلك بعده ضمانات في الدستور الدائم وقد نصت علي أن: -

" لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً. فإذا أقرت الأغلبية لعدد من أعطوا أصواتهم للحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشمل القرار علي دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

٣- ورد النص علي مجلس الوزراء في مواد متعده من الدستور الدائم منها المادة ١٤٢ والتي نصت علي لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ، كما له الحق في طلب تقارير من الوزراء كما نصت المادة ١٥٣ علي ما يلي :-

" تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف مجلس الوزراء علي أعمال الحكومة " ويفهم ضمناً هنا مسئولية

للتضامن بين أعضاء مجلس الوزراء ، ومن هنا العودة إلى نظام مجلس الوزراء.

٤- ميز الدستور الدائم بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة نصت المادة ١٥٣ من الدستور الدائم علي أن " الحكومة هي الهيئة التنفيذية الإدارية العليا للدولة.

وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء علي أعمال الحكومة.. وهنا النص صريح علي أن رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) ليس جزءا من الحكومة وأن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة.

المبحث الثاني

اختصاصات سلطات الدولة العليا في الدستور الحالي

سوف نلقي نظرة سريعة علي سلطات الدولة العليا كما وردت في الدستور الدائم الصادر في سنة ١٩٧١ وسوف يقتصر العرض علي كل من:

- ١- رئيس الجمهورية .
- ٢- نواب رئيس الجمهورية.
- ٣- الحكومة وتشمل رئيس مجلس الوزراء.
- ٤- نواب رئيس مجلس الوزراء.
- ٥- الوزراء ومعاونوهم.

وسوف يكون العرض بشيء من الإيجاز دون الدخول في تفاصيل دقيقة إلا أن ما يعنينا هنا في هذا البحث هو السلطات التي تتولي الرئاسة والإشراف علي الإدارة المحلية بصورة مباشرة وهم :-

- أ- المحافظ
- ب- كبار معاوني المحافظ
- ج- المجلس الأعلى للإدارة المحلية
- د- العمدة والمشايخ

وسوف نتناول هؤلاء بشيء من التفصيل ولا سيما فيما يتعلق باختصاصاتهم التي نص عليها القانون. وذلك سواء من ناحية التعيين أي بداية مباشرة مهمام عملهم أو انتهاء هذه المهمة.

وكتلك القوانين الخاصة التي تنظم مباشرتهم عملهم وتحديد اختصاصاتهم وكل ذلك فيما يتعلق بالإدارة المحلية وما يتعلق بالإدارات المتصلة أو المرتبطة بها علي نحو شبه تفصيلي.

١- رئيس الجمهورية :

رئيس الجمهورية هو اعلي سلطة في الدولة، وقد حدد الدستور الحالي وكذلك السابق اختصاصات وصلاحيات وطريقة تعيين الجمهورية . ولقد نص الدستور علي أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذي علي تأكيد سيادة الشعب، وعلي احترام الدستور، وسيادة القانون ، وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية وراعي الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني^(١).

وكذلك هو الذي يتولم السلطة التنفيذية ويمارسها علي الوجه المبين في الدستور^(٢).

وقد أعطي الدستور الجديد لرئيس الجمهورية جميع الاختصاصات المقررة في النظام البرلماني، وهي أن يدعو مجلس الشعب للانتقاد لدور الانتقاد العادي ويفض دورته.

وهو الذي يدعو الانتقاد غير العادي ويفض اجتماعه.

وهو الذي يحل المجلس إلي إجراء انتخابات جديدة .

وهو الذي يقترح بأسم الحكومة ويعترض عليها ويصدرها.

ورئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يحل حالة الحرب بعد موافقة مجلس الشعب وهو الذي يبرم المعاهدات علي نحو ما ورد في نص للمادة ١٥١ من الدستور. وهو الذي يحل حالة الطوارئ. ومن الذي يعفو عن العقوبة وهو الأعفو البسيط أما الأعفو الشامل والعام فإنه يكون بقانون حسبما ورد في نص للمادة ١٤٩ من الدستور. وقد ورد نص في الدستور الدائم لم يكن له مقابل في النسخة السابقة وهو أن له الحق أي

(١) مادة ٧٣ من الدستور

(٢) مادة ١٣٨ من الدستور

رئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوظيفية أو سلامة أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء علي ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها.

والجدير بالذكر أن هذا الاختصاص قد استعمله الرئيس للرحيل أنور السادات مرتين في خلال الظروف التي مرت بها البلاد أياً بفترة رئاسته. وكل ذلك يتمشى مع النظام البرلماني المعروف في المساقير بصفة عامة.

وقد خرج للبهتر عن القواعد البرلمانية بخصوص اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التنفيذي فإذا كانت معظم الاختصاصات التنفيذية قد تقررت في الدستور الجديد للحكومة وكان رئيس الجمهورية ليس جزءاً من الحكومة. فإذا الدستور قد حول رئيس الجمهورية ممارسة قدر كبير من السلطة المستقلة التي تمكنه من التأثير الفعال في الحكومة، ويظهر ذلك في نص المادتين ١٣٨، ١٤٢ من الدستور علي النحو التالي:-

مادة ١٣٨ : يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان علي تنفيذها علي الوجه المبين في الدستور.

مادة ١٤٢ : لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للأعتقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها كما له حق طلب تقارير من الوزراء .

هذا مع ملاحظة أن الرئيس الجمهورية لاحق في تعيين أعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم.

ويميز للنظام البرلماني في قرارات رئيس الدولة بين ما يصدره في صورة مراسيم وهي التي يقتزن فيها توقيع رئيس الدولة بتوقيع الوزير أو الوزراء المسؤولين وهذا هو الأصل العام.

وبين ما يصدره رئيس الدولة في صورة أوامر وهي التي يستقل الرئيس بتوقيعه عليها. وهنا صمت الدستور الحالي عليها ما يزال التقليد يجري علي الصورة السابقة، فتنزع أوامر رئيس الجمهورية سواء صدرت بناء علي طلب الحكومة أو بغير طلب منها في صورة "قرارات جمهورية".

٢- نواب رئيس الجمهورية :

بدأ العمل بنظام نواب رئيس الجمهورية مع دستور سنة ١٩٥٨ واحتفظ به كل من دستور سنة ١٩٦٤ وكذلك الدستور الدائم، وقد ذلك المواد

المتناظرة في تلك الدساتير ومنها المادة ١٣٩ حيث نصت علي " لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم ، وكذلك المادة ٨٢ نصت علي " إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته ، أُناب عنه نائب رئيس الجمهورية ، وكذلك نص المادة ٨٤ حيث نصت علي " في حالة خلة منصب الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل يتولي الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلًا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط أن لا يرشح أيهما للرئاسة، ويعان مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية".

ويتضح من ذلك أن منصب نائب رئيس الجمهورية قد ترك لرئيس الجمهورية من حيث اختيار شاغل للمنصب أو عزله أو تحديد اختصاصاته أو عدد نواب رئيس الجمهورية^(١).

والجدير بالذكر أن الدستور الدائم لم يأخذ بفكرة النائب الأول لرئيس الجمهورية الذي يحل محل رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب والمنصوص عليه في المادة ١١٠ من دستور سنة ١٩٦٤ وإنما اختار للحلول محل رئيس الجمهورية الدستورية العليا وفقاً لما تضمنته المادة ٨٤ من الدستور.

ومن هنا يقتصر عمل نائب الجمهورية علي ممارسة الاختصاصات التي يعهد بها إليه رئيس الجمهورية وهو شاغل لمنصب الرئاسة، وأن الدستور ذاته لم يحدد نواب رئيس الجمهورية، وترك ذلك لترخيص رئيس الجمهورية - ولقد تضاعف عدد هؤلاء النواب منذ سنة ١٩٥٨ حتي أقتصر علي نائب واحد. حيث أنه كان قد جري التطبيق العملي في أول الأمر علي تعدد شاغلي المنصب بل وتميز أحدهم بلقب " النائب الأول " ثم استقر الأمر علي اختيار نائب واحد لرئيس الجمهورية وهو التطبيق الغالب في العالم وخصوصاً في الدول الصغيرة.

(مع ملاحظة أن المنصب ما يزال شاغراً منذ اختيار الرئيس الحالي محمد حسني مبارك، وأن كند نري أن دستورية عدد تعيين نائب لرئيس الجمهورية حتي الآن محل نظر).

(١) قانون الدستوري للدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب طبعة ١٩٩٠ منشأة المعارف.

٣- الحكومة :

الحكومة وفقاً لبص المادة ١٥٣ من الدستور الدائم - هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ومن هنا فإن الحكومة تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة.

أ- رئيس مجلس الوزراء:

ورد النص عليه في أكثر من موضع في الدستور الحالي.

ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني يعتبر رمزاً للحكومة بل ويسمى باسمه وهو في العادة زعيم حزب الأغلبية في المجلس النيابي، وبهذه الصفة يختاره رئيس الدولة البرلماني، ثم يقوم هو باختيار زملائه الوزراء ، ولكنه من الناحية الأخرى ليس رئيساً إدارياً للوزراء بل مجرد زميل كبير بين زملاء متساوين - ومن ثم فإن لقبه هو الوزير الأول في إنجلترا Prime Minister ورئيس مجلس الوزراء في فرنسا president Duconseil وهو عادة متفرغ لرئاسة المجلس ولا يشغل وزارة مخصصة إلا في حالات الضرورة القصوى، ومهمته الأساسية ه بالتنسيق بين الوزارات والأجهزة والإدارية.

وكان قبل سنة ١٩٦٤ يطلق عليه " رئيس مجلس الوزراء " وجاء دستور سنة ١٩٦٤ وأطلق عليه " رئيس الوزراء فتحول من رئيس للمجلس إلي رئيس لزملائه . إلا أن الدستور الدائم قد ميزه عن زملائه في خصوص المسؤولية السياسية أمام مجلس الشعب. ورئيس الوزراء هو رمز الوزارة أو الحكومة والمتحدث باسمها فهو رئيس مجلس الوزراء في غير الحالات التي يحضرها رئيس الجمهورية وهو يشرف على أعمال الحكومة وهو الذي يعرض برامج الحكومة علي مجلس الشعب.

وهو لا يختار زملائه الوزراء بل أن اختيار كافة أعضاء الحكومة هو من اختصاص رئيس الجمهورية وليس هناك ما يوجب علي رئيس الجمهورية من أن يسلك مسلكاً معيناً في اختيار هؤلاء الوزراء . وجدير بالذكر أن هناك من يقومون بمعاونة رئيس مجلس الوزراء في مهامه هذه وهم مجموعة سواء وردت جماعة أو وردت منفردة وهو منصب نائب رئيس الوزراء.

ب- نائب رئيس مجلس الوزراء:

ورد النص علي نواب رئيس الوزراء في المادة رقم ١١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ حيث نصت علي :

" يجوز تعيين نواب لرئيس الوزراء " وقد جاء ذكر ذلك الحكم في المادة رقم ١٤١ من الدستور الدائم حيث نصت علي يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه " وهم أعضاء في الحكومة وكذلك عند سحب الثقة أمام مجلس الشعب".

وقد استعمل رئيس الجمهورية هذا الحق ، وعين في أول حكومة شكلت في ظل دستور ٢٥ مارس ١٩٦٤ أحد عشر نائباً لرئيس الوزراء نيظ بكل واحد منهم الإشراف علي عدد من الوزارات، مع الجمع بين هذا المطلب وبين الوزارة في كثير من الحالات، ثم أخذ عددهم يقل بعد ذلك تدريجياً في الوزارات الثلاثية ولم يحدد الدستور اختصاصاً بعينه لنواب رئيس مجلس الوزراء.

وطبيعية عمل نواب رئيس الوزراء بين اتجاهين هما :-

١- أن يكون عملهم مقصوراً علي التنسيق في نطاق الوزارات التي وضعت تحت إشرافهم.

٢- أن يتحول منصب نائب رئيس مجلس الوزراء إلي منصب رئاسي إذا ما حول شأغله اختصاصات تنفيذية ملزمة بالنسبة إلي الوزارات الموضوعة تحت إشرافه والعمل هو الذي سوف يحدد الاتجاه النهائي.

٤- الوزراء ومعاونوهم :

الوزير هو الرئيس في وزارته وهذا وارد بصريح النص في المادة ١٥٧ من الدستور الدائم حيث نصت علي أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته ويتولي رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها.

والأصل للعلم أن يكون لكل وزير وزارة يشرف عليها أن العمل يجري في بعض الدول بل ومعظمها علي تعيين وزراء دون أن يكون لهم وزارة يشرفون عليها، ويطلق عليهم وزراء بلا وزارة Ministres Sans Portefueilles وهم في مصر يطلق عليهم وزراء دولة.

إلا أنه صدر القرار الجمهوري رقم ٢٠٩ لسنة ١٩٨٠ حيث بموجب هذا القرار أطلق عليهم وزراء .

دولة يتولون وزارات بالفعل. وكذلك القرار الجمهوري الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٨٦ وزارة الدكتور عاطف صنقي فإنها تحتوي علي وزراء دولة لشئون الهجرة والمصريين بالخارج، ولشئون الخارجية ، ولشئون مجلسي الشعب والشورى ، وللتسمية الإدارية ، ولشئون البحث العلمي ، ومعظم هؤلاء الوزراء يشرفون علي وزارات فعلية.

المطلب الأول

شروط تعيين الوزراء واختصاصاتهم

تضمنت الدساتير السابقة للشروط الواجب توافرها فيمن يعين وزيراً وقد نصت المادة ١٥٤ من الدستور الدائم علي أن " يشترط فيمن يعين وزيراً لو نائب وزير أن يكون^(١) :

- ١- مصرياً.
- ٢- بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية علي الأقل.

٣- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية. وهذه المادة تقابل حرفياً المادة ١٤٩ من الدستور الصادر سنة ١٩٥٦ والمنقولة عن المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٦٤ وأن الفرق الوحيد هو أن الدستور الجديد رفع السن من ثلاثين سنة إلي خمس وثلاثين سنة. ورئيس الجمهورية هو الذي يستقل باختيار جميع أعضاء الحكومة. وكذلك نصت المادة ١٣٤ من الدستور الصادر سنة ١٩٧١ علي أنه " يجوز لرئيس مجلس الشعب كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه^(٢).

وكذلك نصت المادة ١٣٥ من الدستور علي أن " يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام. ولهم أن يستعينوا بمن يشاؤون. ولا يكون للوزير صوت معهود عند أخذ الرأي، إلا إذا كان من الأعضاء^(٣) .

(١) القانون الدستوري ، والساتيير المصرية للدكتور /مصطفى خليل- طبعة ١٩٩٦ دار الجامعة الجديدة للنشر.

(٢) انظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور ماجد راغب الطوب- طبعة ٢٠٠٠ منشأة المعارف.

(٣) القانون الدستوري- المبادئ الدستورية للدكتور /ماجد راغب الطوب طبعة ٢٠٠٣.

وعلى ذلك يجوز اختيار الوزير داخل البرلمان أو من خارجه . ولا يجوز للوزير في أثناء توليه منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو يشتري أو يشتجر شيئاً من أموال الدولة أو يوجرها أو يبيعها شيئاً من أموال الدولة أو أن يقايضها عليه - مادة ١٥٨ من الدستور.

ما هي اختصاصات الوزير؟

للوزير في ظل النظام البرلماني هو رجل سياسة أول وقبل كل شيء ويشترك مع زملائه الوزراء على سبيل التضامن في رسم سياسة الدولة ثم يتولى بعد ذلك تنفيذ هذه السياسة داخل وزارته.

أما في النظام الرئاسي فإن رئيس الجمهورية هو الذي يرسم السياسة العامة للدولة ويتولى كل وزير تنفيذ تلك السياسة في وزارته تحت إشراف رئيس الجمهورية.

ولقد مرت مصر بالتجريبتين البرلمانية والرئاسية حيث كان النظام البرلماني في ظل دستور ١٩٢٣، ومرت بالتجربة الرئاسية في ظل دستور سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٥٨ ومكماً بالإعلان الدستوري للصادر في ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢.

ولقد عاد العمل بمجلس الوزراء في ظل دستور سنة ١٩٦٤ إلى مساعدة للعمل على أساس رسم السياسة العامة للدولة عن طريق رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء.

والوزير عضو في الحكومة يعمل متضامناً مع باقي الوزراء.

هل للوزير اختصاصات إدارية؟

نعم للوزير اختصاصات إدارية حيث أنه من الناحية الإدارية هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته وهو في النظام البرلماني أعلى سلطة إدارية بالنسبة إلى وزارته. ومن الملاحظ أن دستور ١٩٥٦ ودستور سنة ١٩٥٨ نصاً صراحة على أن يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته.

إلا أن دستور سنة ١٩٦٤ أغل ذلك الاختصاص والنص صراحة عليه، إلا أن هذا الإغفال يقابله المنطق في التنظيم الإداري والنتج الهرمي ، حيث أنه من المنطق أن يكون الوزير هو أعلى سلطة إدارية في وزارته وإن ذلك هو النتيجة الطبيعية لمسئولية الوزير عن وزارته أمام البرلمان وأمام رئيس الجمهورية مسئولية فردية.

وليس معنى اعتبار الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته أي أنه مستقل مطلقاً بشئون وزارته بل أنه خاضع طبقاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون لجميع التشريعات وللقرارات التي تصدر من سلطة أعلى مما يمس وزارته ، وذلك كقرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حيث هذا الأخير يملك إصدار قرارات ملزمة، بل أن الوزير ملزم أيضاً باحترام القرارات التنظيمية الصادرة منه شخصياً بحيث لا يملك الخروج عليها قبل تعديلها.

ويمكن تحديد اختصاصات الوزير الإدارية وفقاً لطبيعة هذا المنصب علي النحو التالي :

١- أن القرارات الخاصة بتنظيم وزارته في الحالات التي لا يتطلب فيها المشرع قانوناً أو قراراً جمهورياً.

٢- يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً في كل ما يتعلق بأعمال وزارته. كإبرام العقود والتقاضى وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته.

٣- للوزير الحق في ممارسة كافة الاختصاصات التي يستمدّها من صفته كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية حيث أن له الحق في تعيين أو نقل وترقية وتكليب وعزل العاملين في الحدود التي تنص عليها القوانين ، وله في سبيل ذلك توزيع العاملين علي المصالح والإدارات التابعة لوزارته وله أيضاً إصدار القرارات والمنشورات والتعليمات وكل ما للرئيس الإداري من سلطات.

٤- للوزير الحق في إعداد مشروع ميزانية وزارته وكذلك مشروعات القوانين والقرارات الجمهورية المتعلقة بوزارته.

٥- إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها القانون.

٦- هذا مع ملاحظة أن من حق الوزير تفويض بعض معاونيه في بعض هذه الاختصاصات باستثناء الاختصاصات التي يكون للدستور قد خص الوزير بها دون تفويض . وذلك وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧.

معاونو الوزير :

يعاون الوزير في شئون وزارته بعض من الموظفين علي اختلاف درجاتهم الوظيفية وفي الحدود التي ترسمها قواعد الاختصاص في كل وزارة

وكان الوضع سابقاً في ظل دستور سنة ١٩٢٣ أن لا يشترط في الوزير أن يكون فنياً في مجال وزارته بل كان هو رجل سياسة ، وترك المجال الفني لوكلاء الوزارة في ذلك الحين كان عليهم العيا الأكبر في تصريف الأمور الفنية للوزارة تم بصدر دستور سنة ١٩٦٤ جعل للوزراء يغلب عليهم الطابع الفني ومن ثم يكون الوزير في حقيقة الأمر رئيساً فنياً لوزارته ويصبح من ثم وكيل الوزارة مجرد معاون للوزير فيما يعهد به إليه من اختصاصات وفقاً للنظام الداخلي لوزارته أو بالنسبة لما يتقرر له من اختصاصات في اللوائح وللوائح مع الأخذ في الاعتبار أن وكيل الوزارة يخضع خضوعاً تاماً للسلطة الرئاسية للوزير ولقد سبق أن صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ في ١٩٨٢/٨/٥ متضمناً ما يلي :

- تنشأ بكل وزارة وظيفة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية بل يستحق شغلها بدل التمثيل الذي يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية^(١).

- ونص المشرع علي أن يختار وكيل الوزارة بطريق التنبؤ للمدة التي يحددها وذلك من شاطئي الدرجة الممتازة - ومعني ذلك أن شغل هذا المنصب من اطلاقات الوزير حيث يمكن أن يبقى هذا المنصب شاغراً أو يعيده إلي وظيفته الأصلية.

- درجتا - وكيل أول - وكيل الوزارة للثان كانتا قائمتان عند صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ فقد نصت المادة الثالثة من ذات القانون علي أن تستبدل بهما درجتان جديدتان بتسمية جديدة هي - الدرجة الممتازة ، والدرجة العالية علي التوالي بحسب تقييم حجم العمل ، ومن ثم فإن شغل للدرجة الممتازة هو للسبيل لشغل درجة وكيل الوزارة^(١).

نائب الوزير

أنشئ منصب نائب الوزير لأول مرة في مصر بمقتضى القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ ونصت المادة الأولى من هذا القانون علي أنه " يجوز تعيين نائب الوزير بنوب عنه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس ، ويعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء ، وكان قد حدد راتب الوزير بالفي جنيه سنوياً.

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ .

(١) النظم السياسية والقانون الدستوري الدكتور محسن خليل - طبعة ١٩٧٣ دار المطبوعات الجامعية.

ولقد ورد النص علي هذا المنصب في جميع الدساتير اللاحقة علي صدور دستور ١٩٥٦ حيث تضمنت ذلك المادة ١٥٤ من دستور سنة ١٩٥٦ ، والمادة ٤٧ من دستور سنة ١٩٥٨ و المادة ١٤ من دستور سنة ١٩٦٤ ، والمادة ١٤١ من دستور سنة ١٩٧١ .

ومهمة نائب الوزير هي معاونته الوزير الذي يلحق بوزارته في الاختصاصات التي يعهد بها إليه وفقاً للنص للمادة ١٥٣ من الدستور الدائم فإن نائب الوزير عضو بالحكومة ومن ثم فإن من حقه حضور جلسات مجلس الوزراء . وهو ما نصت عليه المادة المشار إليها بقولها "تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم".

هذا ويوجد إلي جانب الوزير ونائبه ووكيل الوزارة وشاغلي الدرجات الممتازة والعالية يوجد عدد من كبار الموظفين المتخصصين ، ثم باقي موظفي الوزارة الذين تتألف منهم مختلف مصالح الوزارة وإدارتها المختلفة.

وهناك أيضاً مكتب الوزير الذي يتألف من موظفين يكون اختيارهم عن طريق الوزير ذاته بشئ من الحرية حتي يكونوا موضع ثقته.

المطلب الثاني

السلطات التي تتولي الإشراف علي الإدارة المحلية
السلطات التي تتولي الإشراف علي الإدارة المحلية في داخل الإدارة المحلية هي كما يلي :

- ١- المحافظ.
 - ٢- كبار معاوني المحافظ.
 - ٣- المجلس الأعلى للإدارة المحلية.
 - ٤- نظام العمد والمشايخ.
- وسوف نتناول ذلك بشيء من التفصيل كما يلي :

الفرع الأول

أولاً : المحافظ

المحافظ هو المدير للإدارة المركزية في الإقليم . وهو ما نصت عليه قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة. وهو الذي يشرف علي الأمن العام في الإقليم وهو المسئول عنه.

١- كيفية تعيين المحافظ :

نصت المادة ٢٥ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي إجراءات تعيين المحافظ وحيث نصت علي :

"يكون لكل محافظة يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ، ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً في مجلس الشعب أو مجلس الشوري أو المجالس الشعبية المحلية.

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش و يقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعمال وظيفته اليمين التالية :

"أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً علي النظام الجمهوري . وأن أرعي مصالح الشعب وسلامة الوطن ز وأن احترم الدستور والقانون وأن أؤدي علي بالذمة والصدق".

ويعتبر المحافظون مستقبليين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية . ولا يترتب علي ذلك سقوط حقهم في المعاش أو المكافأة. ويستمررون في مباشرة أعمال وظائفهم إلي أن يعين رئيس الجمهورية الجديد للمحافظين الجدد^(١).

ومن هذا النص يتضح الآتي :

١- أن تعيين المحافظ يتم عن طريق قرار صادر من رئيس الجمهورية.

٢- أن المشرع لم يشترط علي رئيس الجمهورية اختيار المحافظ من فئة معينة كما كان الحال سابقاً ومن هنا فإن رئيس الجمهورية يختار من بين الفئات المختلفة للشعب . ومن ثم لم يشترط المشرع لشغل هذا المنصب أي شروط خاصة سواء من ناحية

(١) الإدارة المحلية مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية. الدكتور / طي الصاوي- طبعة ١٩٩٥ مكتبة نهضة الشرق.

للموئل أو السن أو الخبرة وترك كل ذلك لاختيار رئيس الجمهورية.

وهذا لا يمنع أن ذلك مشروط بالشروط العامة لشغل الوظائف العامة في الدولة.

٣- لم يشترط القانون أن يختار المحافظ من بين أبناء محافظته .. بل جري العمل علي اختيار المحافظ من خارج محافظته.

٤- يطلب علي منصب المحافظ الطابع السياسي عنه إداري حيث اعتبر المشرع المحافظين مستقبلين بقوة القانون بمجرد انتهاء رئاسة رئيس الجمهورية . وهذا يختلف عن وضع الموظفين العاديين حيث أن وضعهم الوظيفي لا يتأثر رئيس الجمهورية أو انتهاء فترة رئاسته^(١).

والجدير بالذكر أن المحافظين يبقون في مناصبهم إلي أن يتولي الرئيس الجديد منصبه ومن ثم يتخذ قراره بشأنهم أما بتغييرهم أو الإبقاء عليهم أو علي بعضهم حسبما يترأى له .

٥- لم ينص القانون علي مدة معينة لتولي المحافظ شؤون المختلفة بل يبقى المحافظ في موقعه مادام يتمتع بثقة رئيس الجمهورية.

اختصاصات المحافظ :

نصت المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية علي :

١- يشرف علي تنفيذ السياسة العامة للدولة وعلي مرافق الخدمات والإنتاج في نطاق المحافظة.

٢- حماية أملاك الدولة العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الإداري .

٣- يعتبر المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق العامة في المحافظة ويرتبط في ذلك ارتباطاً مباشراً بوزير الداخلية الذي يصدر للقرارات اللازمة في هذا الشأن.

(١) مبادئ وأحكام القانون الإداري في ظل الاتجاهات الحديثة الدكتور / محمد فؤاد مهنا- طبعة ١٩٧٨

وقد بلور هذا المعنى ما تضمنته المادة ٢٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ حيث نصت علي :

" يكون المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مديرو الأمن في إطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية ، وعلي مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ علي أمن المحافظة لاعتمادها .

ويلتزم مدير الأمن بإخطاره فوراً بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما^(١) . ومن هذا النص نجد أن المشرع قد قوي اختصاصات المحافظ في مجال الأمن وذلك علي النحو التالي :

أ- مدير الأمن ملزم بأن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ علي أمن المحافظة وأن يعتمد تلك الخطط من المحافظ.

ب- مدير الأمن أيضاً ملزم بإخطار المحافظ فوراً عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ ما يلزم من تدابير في شأنها بالاتفاق بينهما .

٤- نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩

علي أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي أن يقرر قواعد للتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة ووحدات الإدارة المحلية في نطاق المحافظة وقواعد للتصرف في الأراضي القابلة للاستزراع لدخل لزماء أو الأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين والتي تخولي المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي وعلي أن تعطي الأولوية في هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها والعاملين في ديارها.

سلطات المحافظ بالنسبة للمرافق والعاملين في نطاق المحافظة :

هذه السلطات حصها المشرع في القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٢٧ مكرر بفقراتها المختلفة والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ كما يلي :

(١) القانون الإداري في دول الخليج العربي- تنظيم الإدارة العامة وصلها- ودرستها- دراسة مقارئة- مجلة القانون والاقتصاد- لسنة ٤٦- المجلد ١ ، ٢- سبتمبر ونوفمبر ١٩٧٦ بحث الدكتور / بكر القباني.

(٢) القواعد الإدارية في العصر الحديث- دراسة نظرية وتطبيقية مقارئة للدكتور / مصطفى صبحي السيد طبعة ١٩٨٠ جامعة الإسكندرية .

أ- لا سلطان للمحافظ علي الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وهذا القول يصدق أيضا بالنسبة للعاملين في مجلسي الشعب والشورى ، وإذا كان للمحافظ رأي معين بالنسبة إليهم فإن من حقه أن ينقله إلي السلطة المختصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة .

(وهذا في رأينا هو التطبيق الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات حيث أن المحافظ من السلطة التنفيذية والهيئات القضائية سلطة قضائية ومجلسي الشعب والشورى سلطة تشريعية).

ب- يختص المحافظ بالنسبة للعاملين إلمدنيين بفروع الوزارات والجهات التي لم ينقل لاختصاصها إلي الوحدات المحلية بما يلي :

١- اقتراح نقل أي عامل من المحافظة إذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة.

٢- إيداء الرأي في ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور لقرار من السلطة المختصة. والجدير بالذكر أنه يترتب علي عدم للحصول علي رأي المحافظ مسبقاً بطلان القرار بالترقية أو النقل.

٣- الإحالة إلي التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية في الحدود المقررة للوزير.

٤- طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التي تمارس نشاطها في نطاق المحافظة.

واقترح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة . وقد أوجب المشرع علي المحافظ أن يخطر السلطة المختصة بما يتخذه من إجراءات أو يصدره من قرارات في الأحوال المشار إليه سابقاً وذلك في خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها وهو ما نصت عليه المادة ٢٧ مكرر (١) من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١. هذا ولا يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلي الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته.

ج- وضع المشرع اختصاصاً بالنسبة للمحافظة في شئون الجامعات والمعاهد العليا حيث نص في المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ علي أن يعمل المحافظ علي دعم التعاون بين أجهزة المحافظ والجامعات

والمعاهد العليا التي تقع بدائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلي.

ويتم إنشاء الكليات والمعاهد العليا بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالي وذلك علي النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية.

د- للمحافظ سلطات واسعة وشاملة بالنسبة للمرافق العامة في نطاق المحافظة وهي نصت عليها أيضاً المادة ٢٧ للمعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ وهي علي النحو التالي :

١- يتولى المحافظ بالنسبة إلي جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاص وحدات الإدارة المحلية جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضي القوانين واللوائح. ويكون المحافظ في دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية.

٢- للمحافظ السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس إدارة الهيئات التي تتولى مرافق عامة للخدمات في نطاق المحافظة - مع الأخذ في الاعتبار أن للهيئات العامة القومية تخرج من نطاق هذا الحكم.

٣- يتولى المحافظ الإشراف علي المرافق القومية بدائرة المحافظة وكذلك علي جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصها إلي الوحدات المحلية^(١). وذلك بإبداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة في شأن الإنتاج وحسن الأداء كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها^(٢).

هل يجوز للمحافظ إصدار لوائح إدارية ؟

لنرد علي هذا السؤال يجب الرجوع إلي نص المادة ١٤٤ من الدستور الدائم والتي جعلت حق إصدار هذه اللوائح لرئيس الجمهورية وأنها قد سمحت للمشرع أن يفوض غيره في إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه - واستناداً لهذه الفقرة يمكن للمحافظين

(١) القانون الدستوري- المبادئ الدستورية- الدكتور / ماجد راغب الطوطي طبع ٢٠٠٣.
(٢) قواعد الإدارية في العصر الحديث- دراسة نظرية وتطبيقية للدكتور / مصطفى صبحي السيد طبع ١٩٨٠.

إصدار اللوائح إذا فوضهم في ذلك رئيس الجمهورية أو إذا نصت القوانين على ذلك صراحة.

وقد جري العمل في القوانين الخاصة بالإدارة المحلية المتعاقبة على إجازة التفويض فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات الإدارية في نطاق المحافظة. كما أن القانون العام للتفويض يخول رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تفويض المحافظين في ممارسة بعض اختصاصاتهم إلى نوابه أو إلى السكرتير العام أو السكرتير المساعد أو رؤساء الوحدات المحلية.

مع الإشارة إلى أن ذلك محكوم بالقاعدة الأصولية التي تنضي بأنه " لا تفويض في التفويض "

أي أن المفوض إليه لا يمكن أن يفوض إلا اختصاصاته الأصلية التي يستمدّها من القانون مباشرة أما السلطات التي يتلقاها بالتفويض فيجب أن يمارسها بنفسه^(١).

ثانياً : كبار معاوني المحافظ

نص قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ في المادة ٣٠ منه على أهم معاوني المحافظ وهم :

- ١- نائب المحافظ.
- ٢- سكرتير عام المحافظة.
- ٣- السكرتير العام المساعد.

وسوف نلقي نظرة عاجلة على اختصاص كل منهم وفقاً لما تضمنه القانون في ذلك^(٢).

أ- نائب المحافظ :

كان هذا المنصب يطلق عليه في القوانين السابقة " مساعد المحافظ " إلى أن غير المشرع هذه التسمية بمقتضى القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٨١ والصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٨١ وصار يطلق عليه بمقتضى هذا القانون تسمية " نائب المحافظ " ^(٣).

(١) نظرية التفويض الإداري - دراسة مقارنة للدكتور / محمد إبراهيم لحد الوالي - جامعة عين شمس .

(٢) تولية الوظائف العامة - الدكتور / محمد السيد محمد الدامسي - جامعة عين شمس.

(٣) المرفق المحلي - دراسة مقارنة - الدكتور / منير إبراهيم شلبي طبعة ١٩٧٧ - جامعة عين شمس.

واقـد سبق وأن نصت المادة ٣٠ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ علي أنه يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ , ويصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية ولا يجوز أن يكون نائب المحافظ عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية , ويعامل نائب المحافظ معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش. كما يتعين عليه أن يقسم أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة أعماله ذات اليمين التي يقسمها المحافظ. كما أن نواب المحافظين يعتبرون مستقبلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية وهذا هو الشأن بالنسبة للمحافظين.

ب- سكرتير عام المحافظة:

نصت المادة ٣٠ المشار إليها علي أن يكون لكل محافظ سكرتير عام له سلطات واختصاصات وكيل للوزارة في المسائل المالية والإدارية المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالنسبة لديون عام المحافظة. ومن هنا فإن اختصاصات سكرتير عام المحافظة تتعلق بديون عام المحافظة.

ج- السكرتير العام المساعد :

وهو يقوم بمساعدة ومعاونة السكرتير العام ويحل محله في حالة غيابه, وقد اشترط المشرع بالنسبة لشاغلي هذه المناصب الثلاثة السابقة التفرغ التام لمهام مناصبهم. ومن هنا حرم عليهم الجمع بين مناصبهم وبين عضوية المجالس المحلية .

ولقد اشترط القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ علي أنه " يكون المحافظ مسئولاً أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها في هذا القانون.

كما أن عليه التزام بتقديم تقارير دورية إلي الوزير المختص بالإدارة المحلية عن نتائج الأعمال في مختلف الأنشطة التي تزاولها المحافظة وأية موضوعات تحتاج إلي تنسيق مع المحافظات الأخرى أو الوزارات المعنية.

ويعرض الوزير المختص بالإدارة المحلية علي رئيس مجلس الوزراء تقريراً دورياً عن نتائج الأعمال في المحافظات المختلفة وذلك بعد دراسة التقارير الدورية التي تقدم له من المحافظين.

وقد نصت المادة المشار إليها آنفاً وذلك تطبيقاً لدواعي التنسيق علي أنه " لرئيس مجلس الوزراء أن يعقد اجتماعاً مشتركاً في فترات دورية بين

لوزراء والمحافظين لمناقشة ومساند دعم التعاون بين الوزارات والمحافظات وتبادل الرأي في أسلوب تذليل ما قد يعترض نشاط وحدات الإدارة المحلية من عقبات. وعامياً جري العمل علي أن يكون هذا الاجتماع في يوم الثلاثاء الأول من كل شهر وهو ما يسمي بمجلس المحافظين:

ثالثاً: المجلس الأعلى للإدارة المحلية

تنص المادة ٥ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ على ان يشكل المجلس الاعلى للإدارة المحلية من الآتي :-

- ١- رئيس مجلس الوزراء أو من ينوبه رئيساً.
- ٢- الوزير المختص بالإدارة المحلية .
- ٣- جميع المحافظين .
- ٤- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات .

وقد ناط المشرع بهذا المجلس اختصاصات هي :

" للنظر في كل ما يتعلق بنظام الإدارة المحلية من حيث تدعيمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلي ."

ويجتمع المجلس المحلي للإدارة المحلية بدعوة من رئيسه بصفة دورية في المواعيد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

الفرع الثاني

أولاً : نظام الاعد والمشايع

استند نظام الاعد والمشايع في مصر وخصوصاً في القرى المصرية بصفة خاصة إلى الامر العالي الصادر في ١٧ مارس سنة ١٨٩٥ في عهد الاحتلال واتخذت بعد ذلك عدة محاولات لاصلاح ذلك للتشريع حتى صدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ثم بعد ذلك جاءت الثورة وكان من الطبيعي أن تصل يد الإصلاح لهذا النظام فصدرت عدت قوانين تنظم الاعد والمشايع منها القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ والقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ وأخيراً القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ والذي عدل بمقتضى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠

وكان القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ قد نص في المادة الأولى منه على أن " يكون لكل قرية عمده " ولم يتناول أى قانون من القوانين

المسابقة أو اللاحقة على القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ تعريفاً واضحاً للقرية حيث نص عليها هذا القانون بأنها " كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون قاعدة لمحافظة أو مديرية أو مقراً لمركز أو قسم أو بندر ذي نظام إداري خاص " ومن هنا أخرج القانون المشار إليه من نظام العمدة - المحافظات وحواضر المديريات والمراكز والأقسام والبنادر ذات النظام الإداري الخاص .

ويلاحظ هنا أن نظام مشايخ الأقسام والحارات قد ألغى بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٣ مع نقل اختصاصاتهم إلى رجال الشرطة ، ويرجع ذلك إلى صدور القانون رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٦٠ في شأن الأحوال المدنية .

ولقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٥٥ لسنة ١٩٥٠ والمعدل بالقرار الجمهوري رقم ٥٧٢ لسنة ١٩٦١ بتقسيم الجمهورية إلى محافظات ومدن وقرى وتحديد نطاق المحافظات .

وقد نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٠ على إلغاء العمدية من كل قرية بها نقطة شرطة على أساس أن نقطة الشرطة تنفي عن العمدية .

كما أن ذات القانون أجاز لمدير الأمن بالمحافظة لاعتبارات تتعلق بالأمن أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال وظيفة عمدة إلى أحد رجال الشرطة.

ما معنى الحصاة التي ورد ذكرها في القانون ؟

للحصاة التي ورد ذكرها في القانون هي قسم من القرية ، وقد أجاز المشرع في المادة الثانية من القانون تقسيم القرية إلى حصص كما أجاز أن " تعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع حصاة أو حصصاً في القرية " .

ما هي الطبيعة القانونية للعمدة والمشايخ ؟

العمدة والمشايخ يعتبران موظفان عموميين وذلك وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري سواء في أحكام محكمة القضاء الإداري أو للمحكمة الإدارية العليا . ولقد أكد ذلك القانون في المادة ١٢ منه حيث نص على أن " لا يجوز أن يجمع العمدة أو المشايخ بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة ، إذا كان من شأن ذلك الإضرار

بإداء واجبات وظيفته ، أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها ، على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو للشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط أن لا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته.

وإذا كان العمدة والشيخ من الموظفين العموميين فإنهما يختلفان من عدة نواح عن باقي الموظفين من حيث :-

١ - لا يتقاضى العمدة أو الشيخ مرتباً من خزينة الدولة كباقي الموظفين وأن كان القانون قد قرر منح مكافأة سنوية للعمدة مقدارها [مائة وعشرون جديها سنوياً] .

٢ - لا يتطلب منهما النجاح في الكشف الطبي عند توليها لهذا المنصب بل يكفي أن يكون قادراً على أداء واجبات وظيفته.

٣ - ليس هناك من معينة للتقاعد لأي منهما بل يظل في منصبه المدة القانونية المحددة والتي حددها القانون بخمس سنوات طالما كان قادراً على تولي اختصاصاته .

٤ - لا ينقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله بل يظل مرتبطاً بالقرية بعلاقة معينة .

٥ - ولقد ورد في القانون أنه إذ تم انتخاب أو تعيين أي من العاملين بالدولة عمدة قرية ، فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال شغله لوظيفته كعمدة ، ويعتبر متفرغاً لعمله كعمدة ، ومتمتعاً بجميع مميزات وظيفته الأصلية .

وفي هذا النص تشجيع لبعض العناصر الممتازة للإقبال على هذا المنصب ^(١).

ثانياً : اختصاصات العمدة والشيخ وواجباتهما

أوضحت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٩ إلى اختصاصات العمدة. ^(٢) وذلك بقولها " إن العمدة ، يتولى أعباء وظيفته عامة في التدرج الرئاسي ، ويتمتع بسلطات عديدة تحكمها اللوائح العامة ، ويصدر القرارات الإدارية في حدود اختصاصاتها ، ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سنًا معينة " ^(٣)

(١) اقتضاء الإداري ومجلس الدولة الدكتور/ مصطفى لوزيد فهمي- طبعة ١٩٨٦ - المكتب العربي للطباعة.

(٢) مبادئ وأحكام القانون الإداري- الدكتور/ محمد فواد مهنا طبعة ١٩٧٨-دار المعارف القاهرة.

(٣) الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور/ إسماعيل صليحة ، والمستشار/ حسن التكملي : المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٤ حتى ١٩٨٤ - دار المصرية للموسوعات القاهرة ١٩٨٥.

بإداء واجبات وظيفته ، أو كان هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها ، على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو للشيخ بصفة مؤقتة في عمل معين بشرط أن لا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته.

وإذا كان للعمدة والشيخ من الموظفين العموميين فأنهما يختلفان من عدة نواح عن باقي الموظفين من حيث :-

١ - لا يتقاضى العمدة أو الشيخ مرتباً من خزانة الدولة كباقي الموظفين وأن كان القانون قد قرر منح مكافأة سنوية للعمدة مقدارها [مائة وعشرون جنيهاً سنوياً] .

٢ - لا يتطلب منهما النجاح في الكشف الطبي عند توليها لهذا المنصب بل يكفي أن يكون قادراً على أداء واجبات وظيفته.

٣ - ليس هناك من معينة للتقاعد لأي منهما بل يظل في منصبه المدة القانونية المحددة والتي حددها القانون بخمسة سنوات طالما كان قادراً على تولي اختصاصاته .

٤ - لا ينقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله بل يظل مرتبطاً بالقرية بعلاقة معينة .

٥ - ولقد ورد في القانون أنه إذ تم انتخاب أو تعيين أي من العاملين بالدولة عدة قرية ، فيحق له الاحتفاظ بوظيفته طوال شغلته لوظيفته كمعدة ، ويعتبر متفرغاً لعمله كمعدة ، وتمتعا بهما جميع مميزات وظيفته الأصلية .

وفي هذا النص تشجيع لبعض العناصر الممتازة للإقبال على هذا المنصب^(١).

ثانياً : اختصاصات العمدة والشيخ وواجباتهما

أوضحت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ يونيو سنة ١٩٥٩ إلى اختصاصات العمدة^(٢) وذلك بقولها " إن العمدة ، يتولى أعباء وظيفته عامة في التدرج الرئاسي ، ويتمتع بسلطات جديدة تحكمها اللوائح العامة ، ويصدر للقرارات الإدارية في حدود اختصاصاتها ، ولو أنه لا يتناول مرتباً ولا يعتزل مركزه عند بلوغه سنأ معينة " ^(٣)

(١) قضاء الإداري ومجلس الدولة الدكتور / مصطفى أبو زيد فهمي - طبعة ١٩٨٩ - المكتب العربي للطباعة.

(٢) مبادئ وأحكام القانون الإداري - الدكتور / محمد فؤاد مهنا طبعة ١٩٧٨ - دار المعارف القاهرة.

(٣) المرسومة الإدارية الحديثة للدكتور / نعيم حلية ، والمستشار / حسن القكهلي : المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا من عام ١٩٦٤ حتى ١٩٨٤ - دار المصرية للموسوعات - القاهرة ١٩٨٥.

مع أن القانون قد حدد اختصاصات الجند والمشايخ في المواد ١٧ وحتى المادة ٢٣ منه، ويتضح أن الاختصاص الأصلي يتعلق بحفظ الأمن وتنفيذ القوانين واللوائح.

وهناك أيضاً اختصاصات متعلقة بالشئون الصحية ومنها التبليغ عن الوفيات وعن زيادتها غير العادية والأمراض الحيوانية المعدية ، وبالسرقة والأشغال العامة ، كالمحافظة على جسر النيل ، وبالقرعة العسكرية والانتخابات والشئون المالية والضرائب والأموال المقررة والحجوزات .. الخ .

وإذا نظرنا إلى هذه الاختصاصات فإنها تتعلق بجميع شئون الحياة الاجتماعية والعمرانية والقانونية في القرية المصرية .

والجدير بالذكر أن العمدة يتمتع بالضبطية القضائية حيث أنه من رجال الضبطية القضائية . حيث أن تحت إمرة العمدة قوى من رجال الخفراء تعمل تحت أمره وذلك لتنفيذ تلك المهام المتعددة ، ويعاونه أيضاً في ذلك مشايخ الحمص .

كما أن تعين الخفراء نصت عليه المادة رقم ٥٩ من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أنه :-

" يعين رجال الخفراء النظاميون ممن يستوفون الشروط المبينة في المادة ٨٨ من هذا القانون والشروط التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للشرطة ويعين الخفراء بقرار من مأمور المركز . أما وكلاء الخفراء ومشايخ الخفراء فيعينون بقرار من مدير الأمن ، ويعين وكيل شيخ الخفراء من الخفراء الأكفاء بالقرية . أما شيخ الخفراء فيعين من بين وكلاء مشايخ الخفراء الأكفاء بالقرية ، وإلا فمن بين الخفراء الأكفاء وإذا تحدر تعيين مشايخ الخفراء ووكلائهم من بين رجال الخفراء بالقرية ، جاز شغل هذه الوظيفة ممن استوفوا شروط التعيين بعد أخذ رأي العمدة أو من رجال الخفر في القرى المجاورة .

ومن هنا يتضح أن اختصاصات الجند والمشايخ هي اختصاصات يقومان بها في نطاق القرية والتي سبق وأن أكدنا أنها جزء من الإدارة المحلية .

ثالثاً : تأليب الجند والمشايخ

كما سبق للبيان فإنه قد انتهى الأمر إلى اعتبار العمدة والشيخ من الموظفين العموميين وهو ما أكدته القانون وانتهت إليه المحكمة الإدارية العليا في كثير من أحكامها . ومن هنا فإن كل منهما يخضع

للقواعد العامة التي تحكم تأديب الموظفين العموميين . وأن تأديب الموظفين العموميين يقوم على أساس أن يرتكب الموظف جريمة تأديبية ، وإن يصدر القرار التأديبي من السلطة المختصة بإصداره قانوناً متضمناً عقوبة تأديبية مشروعة وذلك بعد استيفاء الإجراءات والضمانات التي وردت في القانون . والسلطات التأديبية بالنسبة للعمد والمشايخ هي :-

١ - مدير الأمن .

٢ - لجنة العمد والمشايخ .

٣ - وزير الداخلية .

وهي سلطات تتركز في التأديب وفقاً للصلاحيات الممنوحة لكل منهما حسبما نص عليها القانون وسوف نلقي الضوء على كل منها بشيء من الإيجاز^(١)

١ - الاختصاص التأديبي الممنوح لمدير الأمن :-

نصت المادة ٢٣ من القانون على اختصاص مدير الأمن وذلك - بإصدار العمدة أو الشيخ أو بتفريجه في حدود عشرة جنوّهات وذلك بعد سماع أقواله . وإذا ما رأى مدير الأمن أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشدّ لحاله إلى لجنة العمد والمشايخ لمحاكمته تأديباً .

وتكون الإحالة يقرر يتضمن وصف التهمة أو التهم المنسوبة إلى المتهم وبياناً موجزاً بالأدلة عليها . فإذا سلك السبيل الأول عن علم وبصيرة بما ارتكبه العمدة والشيخ استحال عليه قانون أن يلجأ إلى الطريق الثاني^(٢)

ولمدير الأمن أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن وظيفته أثناء أي تحقيق معه على أن لا تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر . فإذا أراد إطلاله للعمدة عن ذلك أحال العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ وذلك لستقرير ما تراه - وكل عمدة أو شيخ يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي بوقفيّة القانون عن عمله مدة حبسه ومن حق مدير الأمن أن يصدر قراراً بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة العمد والمشايخ للنظر في فصله وذلك في حالتين :-

أ - إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في القانون أو إذا تبين أنه كان فاقداً لإحداها^(٣)

(١) قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالدولة .

(٢) لسل الموظف العام الدكتور / طلال رضوان محمود جراح - جامعة القاهرة .

(٣) مجلة التأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنه الدكتور الهادي محمد إسحاق عزت - جامعة عين شمس .

ب - إذا أصبح الـعدة ظاهر العجز عن أداء واجباته ، أو
فقر القومسيون الطبي للمحافظة عدم لياقته .

٢٧- الاختصاص التأديبي الممنوح للجنة الـعد والمشايخ :-

لهذه اللجنة الاختصاص الثاني في تأديب الـعد والمشايخ حيث
أن لهذه اللجنة أن تحكم بالإعذار أو بغرامة لا تتجاوز مائة جنية أو
بالفصل من الـعدة أو الشياخة .

ولا يجوز بأية حال أن يزيد مجموع الغرامات على الـحد
الأقصى مهما تعددت التهم المنسوبة إلى الـعدة أو الشيوخ .

ويجوز تحصيل الغرامة الموقعة على الـعدة أو الشيوخ بطريق
الحجز ولا تعتبر قرارات لجنة الـعد والمشايخ نافذة إلا بعد تصديق
وزير الداخلية ومتى أصدرت لجنة الـعد والمشايخ قرارها استفتت
ولايتها وامتنع عليها إعادة النظر لتعديلها بالتشديد أو التخفيف ، وبالتالي
فإنه يكون من غير المجدي التظلم من هذه القرارات التأديبية أمام
لجنة الـعد والمشايخ بل يتعين التظلم إلى وزير الداخلية الذي يملك
سلطات جديدة بالنسبة إلى القرارات التأديبية الصادرة من لجنة الـعد
والمشايخ .

ولقد ناطت المادة ٢٧ من القانون بلجنة الـعد والمشايخ
محاكمتهم عما يقع منهم مخالفاً للأحكام وللوائح التي تنظر مخالفتها أمام
لجان إدارية .. وهنا تطبق اللجنة العقوبة المنصوص عليها في القوانين
واللوائح .. وجدير بالذكر أن قرار الإحالة يصدر من مدير الأمن
ويتضمن بيان التهمة أو التهم المنسوبة إلى المتهم وبيان موجز بالأدلة
عليها .. وفي النهاية تخضع قرارات هذه اللجنة لضرورة التصديق
عليها من وزير الداخلية .

٣- الاختصاص التأديبي الممنوح لوزير الداخلية :-

نصت المادة ٢٦ من القانون على أن " تبلغ القرارات التأديبية
التي تصدرها لجنة الـعد والمشايخ إلى وزير الداخلية خلال خمسة عشر
يوماً من تاريخ صدورها للنظر في اعتمادها .

وقد أعطى القانون الحق لوزير الداخلية بإلغاء الجزاء أو
خفضه .

ويتضح من هذا النص أن اختصاص وزير الداخلية هنا ينحصر في الاعتماد بالنسبة للجزاء ، وله الحق في إلغاء الجزاء أو خفضه ، أما سلطته تشديد الجزاء فلا يملكها الوزير وذلك وفقاً لهذا النص .

وقد منح القانون وزير الداخلية سلطة أخرى وهي إصدار قرار بفصل العمدة . وقد نصت المادة ٢٥ من القانون على أنه " لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة ، أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعد موافقة لجنة مكونة من وكيل وزارة الداخلية المختص رئيساً وعضوية رئيس إدارة الفتوى والتشريع بوزارة الداخلية أو من يقوم مقامه والمحامي العام أو من يقوم مقامه ، بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله " .

وهذه السلطات ممنوحة لوزير الداخلية ولكن تحرى فيها القانون الحيلة لأنها سلطة خطيرة فتقيدها بالقيود التالية :-

(١) أن وزير الداخلية لا يجوز له أن يلجأ إلى سلطة لفصل هذه إلا لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة .

(٢) يجب على وزير الداخلية أن يحصل على موافقة هذه اللجنة التي نص عليها القانون في المادة ٢٥ المشار إليها ، والزم القانون أن تكون موافقة هذه اللجنة ضرورية . ومن هنا فإن القرار الصادر بالفصل يكون معدوماً قبل موافقة هذه اللجنة ، والجدير بالذكر أن موافقة هذه اللجنة يجب أن تكون بالإجماع وفقاً للقاعدة العامة التي يلتزمها القضاء الإداري في هذا الخصوص طالما لم يشترط القانون أو يحدد أغلبية معينة .

(٣) يجب لكي يكون القرار صحيحاً وعلاوة على ما سبق أن يسمع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله .

ومن هنا يترتب على صدور القرار للوزير بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بالطريقة السابقة حرمانه من حق الترشيح لمدة خمس سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل . وذلك ما لم يكن الأسباب التي فصل من أجلها تجعله غير صالح للترشيح ، إذ يصبح حرمانه في هذه الحالة مؤبداً .

وقرار التأديب سواء صدر من مدير الأمن أو من لجنة العمدة والمشايخ أو من وزير الداخلية هي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة متى أصبحت نهائية .

هذا مع الأخذ في الاعتبار أن القرارات التي تتطلب تصديق وزير الداخلية عليها لا يمكن الطعن عليها بطلب الإلغاء إلا إذا تم للتصديق عليها من وزير الداخلية صراحة أو ضمناً .

التطبيق على هذا الفصل :-

أن نكبة الإدارة سواء في العالم بصفة عامة أو في مصر بصفة خاصة تعود إلى ضعف أو تعدل الرقابة الرئاسية . ولقد سبق أن تحدثنا عن ذلك حيث أنه إذا صلحت القيادة - الرئاسة - في أي موقع من للمواقع صلحت كل الرئاسة التي تليها - ولذا من الأحداث التي مرت بها البلاد قبل ثوره يوليو ١٩٢٥ عبره في ذلك ويجب أن نتقني القيادات وتعد لها الدورات التدريبية الجادة - ونقصد بالجادة هي الدورات التي لا تكون بهدف للتوايه وشغل المنصب دون هدف للتقييم - ثم بعد (١)

ذلك يتم تقييم القيادة للمتدربة تقييماً فعلياً سواء في فترة التدريب أو في فترة ممارسة العمل القيادي.

ويجب أن يكون العمل خالصاً لوجه الله ليس بهدف مجاملة أو التعمام (٢)

ولدينا للكثير من الأمثلة الحية والموجودة حالياً وتتولي أعلى المناصب القيادية في الدولة وليس لديها من الخبرة أو الكفاءه أو حتي للسمن ما يوكلها لذلك ولكن كل ما لديها من تأهيل لهذه المناصب هو صلة القرابه لقيادات سياسية فقط ، ولقد احتلت هذه القيادة رغم وجود من هم في أقصى درجات الخبرة والكفاءة ولكن لكي يتم سد الطريق أمام من هم لهم الحق في هذه المناصب تم إلحاقه فقط علي الورق إلى إحدى المحافظات للنائية لكي يحصل منها على الدرجات العالية التي

(١) الإدارة المحلية مفهومها- موسوعة الحكم المحلي- المنظمة العربية للعلوم الإدارية- الجزء الأول الدكتور/طاريف بطرس طبعة ١٩٧٧

(٢) الإدارة المحلية في التشريع المصري- الدكتور/ صلاح الدين فوزي- طبعة ١٩٩٢ دار النهضة العربية القاهرة

تؤهله لشغل هذا المنصب ، ثم أعيد إلى محافظته مرة أخرى وذلك
أيضاً حير على ورق (١)

هل ننتظر من هذه القيادة صلاح ٠٠٢ حيث أن الجميع يعلم إنها
قريبة للسيدة/ فلانة حرم سيادة فلان .
" ليس لنا إلا أن نقول " أنك لا تهدي من أحببت ولكن الله يهدي
للناس جميعاً ٠٠٠ "

(١) القانون الإداري- الجزئي الثاني- الدكتور/ عبد الغنى بهيوى عبد الله طبعة ١٩٨٩ الإسكندرية .

الباب الخامس التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية

- وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي :-
الفصل الأول : أعداه النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة .
الفصل الثاني : وضع مبدأ للثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية .

- أ- الأجور والمرئيات والحوافز الخاصة بالموظفين في
ظل قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
ب- لوائح الجزاءات المعمول بها .

الفصل الثالث : الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية.

- أ - وضع برامج زمنية لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة
جادة.
ب - تعميم نظام الكمبيوتر والميكرو فيلم في أعمال الإدارة .
ج - وضع برامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل
الموظف .

الباب الخامس

التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

لقد عني الزمن علي الأساليب التي تدير بها الإدارة المحلية شئوننا ، فلقد تطورت جميع الأجهزة في الدولة وفقاً للتطور العالمي المحيط بنا من جميع النواحي.

وليس للتطور المطلوب هو تطوير الأجهزة والمعدات والقوانين واللوائح بل يجب أن يكون للتطور شاملاً للعاملين بتلك الإدارة .

أن نجاح الإدارة - أي السلطة الإدارية بصفة عامة - هو في القيام بوظيفتها حيث يتوقف ذلك بالدرجة الأولى على مدي كفاءة العنصر البشري الذي يقوم عليه ومدي قدرته على القيام بوظائفها لأن الوقوف على أفضل قواعد الإدارة واستخدام أحسن المعدات والأدوات لا يمكن أن يؤدي في الواقع إلى نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها ما لم يكن العاملين فيها على درجة عالية من الكفاءة وحسن الأعداد .

وطرق الأعداد كثيرة ومتنوعة :

- فهناك طرق الأعداد عن طريق التدريب على أحدث الأجهزة الإدارية .

- وهناك طرق الأعداد النفسي والتأهيلي للتعامل مع المواطنين .

- وهناك العديد من الطرق الحديثة التي يكون الهدف منها هو حسن الأداء والإنجاز في أقل وقت وأقل جهد وأقل تكلفة فيما لو كان هناك تكلفة .

ويكون ذلك أيضاً باختصار الإجراءات المطلوبة للحصول على الخدمات من الإدارة بصفة عامة .

** وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:-

الفصل الأول : إعادة النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة.

الفصل الثاني : وضع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية.

أ - الأجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

ب - لوائح الجزاءات المعمول بها .

الفصل الثالث : الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة
المحلية :-

أ - وضع برامج زمنية لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة جدية .

ب - تعميم نظام الكمبيوتر والميكرو فيلم في أعمال الإدارة .

ج - وضع برامج تدريب الموظفين لها علاقة بطبيعة عمل
الموظف .

الفصل الأول

أعداه للنظر في تعيين رؤساء المصالح العامة

أن الموظفين الذين يعملون بالمصالح العامة للدولة بصفة عامة والذين يعملون بجهة الإدارة بصفة خاصة هم في حقيقة الأمر يعتبر كل منهم موظف عام .

ولقد ذهب إلي ذلك معظم القوانين المنظمة لهم وكذلك انتهت إلى ذلك المحكمة الإدارية العليا .

ولكن ليس من السهل وضع تعريف للموظف العام ولذلك لم يضع المشرع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام وإنما يقتصر كل قانون على حدة في تحديد الخاضعين لأحكامه .

وسوف نرى أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد نص في مادته الأولى على أن يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالإحكام الواردة بهذا القانون وتسرئ أحكامه على :-

[١] العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووجدت الحكم المحلي .

[٢] العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم . ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في أحدي الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة .

فهذا النص لم يضع تعريفاً للموظف العام كما نرى وإنما يقتصر علي بيان نطاق تطبيق أحكامه - ولقد ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف الموظف العام بأنه " كل من يولي وظيفة دائمة أو مؤقتة في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر " .

ولكن تراجع أصحاب هذا التعريف حيث أنهم وجدوا أنه تعريف مفتقد لأن فكرة الوظيفة نفسها تحتاج إلى تعريف وإيضاح .

وذهب البعض الآخر بأنه كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة أحد المرافق العامة يتولي إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية وذلك بتولية منصبا دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق . وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا حيث قالت :

" أن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة ، إلا إذا كان معينا في عمل دائم ، وفي خدمة مرفق عام تكديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر ^(١)

ومن هنا فإنه لكي يتصف الشخص بصفة الموظف العام فإنه لا بد من توافر عناصر ثلاثة هي :-

١ - أن يعين في عمل دائم :-

لكي يتصف الموظف بأنه موظف عام فإنه يجب أن يكون العمل الذي يقوم به له صفة الدوام ، فإذا كان عمل الشخص عارضا أو موسميا أو لإتجاز مهمة محددة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ولا يعتبر موظفا عاما والجدير بالذكر أن صفة الدائمية لا تنصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله لأن هذه المسألة تنظمها القوانين واللوائح ، لأن الأساس هو دائمية الوظيفة في مجموعها . ولقد أجاز قانون العاملين المدنيين بالدولة بصفه استثنائية مشغل الوظائف الدائمة بصفه مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسري على العامل للمعين أحكام الوظائف الدائمة.

والعبرة بدائمية الوظيفة بالوصف الوارد بالميزانية الخاصة بالوظائف العامة ومدى لزوم الوظيفة لسير المرفق سيرا منتظما .

٢ - أن يكون العمل في خدمة مرفق عام تكديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر :

أي أنه لكي نضيف على الموظف صفة الموظف العام فيجب أن يكون العمل الذي يقوم به في خدمه مرفق عام تكديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وذلك بطريقة مباشرة .

ومن ثم لا يتمتع بصفة الموظف العام من يعمل في خدمة مرفق عام تكديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق الالتزام أو بشركة من شركات الاقتصاد المختلط.

وكذلك لا يعتبر موظف عام من يعمل في المشروعات الخاصة التي تملكها الدولة أو أحد أجهزتها الإدارية ملكية خاصة .

(١) حكم صادر المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٢/١٢/١٩٧٠

وقد سبق وأن شار جدل حول ما إذا كان العاملون بشركات القطاع العام يتمتعون بصفة الموظف العام من عدمه ؟
والنتهي للرأي الراجح والذي تؤيده أيضاً إلي أنهم لا يتمتعون بصفة الموظف العام وأن كانت المنازعات التأديبية الخاصة بهم تدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة وهو ما أبدته المحكمة الإدارية العليا في سنة ١٩٧٩

ونطلق صفة الموظف العام أيضاً علي العاملين بالإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح التابعة للدولة والمصالح المتفرعة عنها، والعاملين بالوحدات المحلية والهيئات العامة . ومن هنا تطبق بشأن هؤلاء أحكام الوظيفة العامة في هذا المرفق.

٣ - أن يكون التحاق العامل قد تم بصورة قانونية :

وليس كافياً أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة في مرفق عام تكبره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر كما سبق البيان وذلك لكي يكتسب هذا الشخص صفة الموظف العام وإنما يجب أن يكون قد تم تعيين في هذه الوظيفة بطريقة مشروعة ومن السلطة المختصة بالتعيين قانوناً في إطار مبدأ دول سير المرافق العامة بانتظام وإطراد .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحث واحد ننتول فيه ما يلي :-
المبحث الأول : طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة " جهة الإدارة " .

وينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب علي النحو التالي :-
المطلب الأول : الأسس التي يتم التعيين في الوظائف العامة بموجبها .

المطلب الثاني : الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام .

المطلب الثالث : طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعيينهم .

المبحث الأول

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة " جهة الإدارة "

اختلفت آراء الفقهاء حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة وذلك إلى ثلاثة آراء علي النحو التالي :-

[١] علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص .

[٢] علاقة تعاقدية تخضع للقانون العام .

[٣] علاقة تنظيمية

وسوف نستعرف هذه الآراء ولننتهي إلى الرأي الذي نرجحه .

الرأي الأول : أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة

تعاقدية تخضع للقانون الخاص :

هذا الرأي مداد في الفترة التي كان فيها القانون المدني يشمل جميع موضوعات القانون الإداري ، ومن ثم نظر إلى هذه العلاقة على أنها علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص وبالتالي اعتبر الموظف في مركز تعاقدية في علاقته مع الإدارة ، ووصف العقد الذي يربط الموظف بالإدارة على أنه عقد وكالة إذا كان العمل المنوط بالموظف قانوناً وعقد إيجاره لشخص إذا كان الموظف يقوم بعمل ملدي ، ثم وصفت هذه العلاقة بأنها عقد من العقود غير المسماة .. وكان ينظر إلى الموظف على أنه كأي أجير لدى رب العمل يلتحق بعمله بعد اتفاق مع الإدارة في نظير أجر معلوم .. إلا أن هذه النظرية أو هذا الرأي تراجع أمام الانتقادات التي وجهت إليه وهي (١)

١ - من الناحية الشكلية :

حيث أن من الناحية الشكلية فإن العقود تحتاج إلى مناقشة لتحديد شروطها ومثل هذه المناقشة لا توجد في تعيين الموظفين العموميين حيث أن تعيين الموظف يتم وينتج أثره بمجرد صدور قرار التعيين لا بقبول الموظف .

٢ - من الناحية الموضوعية

كذلك من الناحية الموضوعية فإن رابطة الموظف بالإدارة أبعد ما تكون عن روابط القانون الخاص للتعاقدية - حيث أن الرابطة التعاقدية في ظل القانون الخاص بحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ " شريعة المتعاقدين " وهذا المبدأ يخرج على القواعد الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة . لأن الإدارة في ظل ذلك لا تستطيع أن تمس مركز الموظف أو تملكه إلا بموافقة ، لأنه الطرف الآخر في العقد (٢)

(١) القانون الإداري - للدكتور / محمد نواز مهنا - طبعة ١٩٨١ - دار المعارف .

(٢) لوجيز في القانون الإداري للدكتور / سليمان محمد الطماوي - طبعة ١٩٩٢ - دار الفكر العربي - القاهرة .

والخلاصة في هذا الرأي أن الموظف العام يحصع للتعديلات
النسي تجريها الإدارة فيما يتعلق بنظام التوظيف دون توقف على رضاء
الموظف أو موافقته وهذا يتعارض مع قاعدة شريعة المتعاقدين له أو لا
عليها في القانون المدني (١)

الرأي الثاني : أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة توضع
للقانون العام :

لما كانت مقتضيات الصالح العام لا تتفق وقاعدة شريعة
المتعاقدين التي تسيطر على عقود القانون الخاص ، فقد حاول بعض
الفقهاء ومعهم في ذلك بعض أحكام القضاء في كل من فرنسا ومصر إلى
لرجاع العلاقة بين الموظف والإدارة إلى عقود القانون العام .

حيث أن العلاقة التي تربط الموظف بالجهة الإدارية هي علاقة
تتسبب للجهة الإدارية سلطات لا تكون للطرف الآخر وبالتالي فإنها لا
تخضع لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين . إلا أن هذا الرأي أيضا وجه إليه
عدة انتقادات منها أن تعديل العقد الإداري بمعرفة الجهة الإدارية يخضع
لتسيود معينة ، كما أن العلاقة الوظيفية لا تنشأ نتيجة عقد بعد إيجاب
وقبول من الطرفين . ومن هنا فإن تكييف العلاقة بين الموظف العام
والجهة الإدارية على أنها علاقة تعاقدية سواء خضعت هذه العلاقة
لأحكام القانون الخاص أو للقانون العام لا يتفق وحقيقة هذه العلاقة ولا
يتفق كذلك مع ما يتطلبه حسن سير المرافق العامة لتحقيق الصالح العام
. وإن الإدارة تلتزم بإحترام التوازن المالي للعقد وأن مخالفة الإدارة لهذه
القيود يخضع لرقابة القضاء ويخول المتعاقد حق طلب فسخ العقد .

الرأي الثالث : أن علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تنظيمية :

وجد الفقه والقضاء أن فكرة الرابطة التعاقدية في نطاق القانون
العام لا تحقق جميع النتائج التي يتطلبها أعمال القواعد الضابطة لسير
المرافق العامة ، ومن ثم فقد عدل مجلس الدولة نهائياً عن تكييف
الرابطة بين الموظف والدولة على أساس الفكرة التعاقدية وأحل مكانها
فكرة " المركز النظامي أو اللاتحي للموظف " وقد ترتب على الأخذ بهذا
الرأي للنتائج التالية :-

(١) أصول القانون الإداري - الدكتور إبراهيم عبد العزيز زويعد - طبعة ١٩٨٦ - الإصدار ٤٧٠

(١) يستم تعيين الموظف في الوظيفة بقرار يصدر من الجهة الإدارية ، وإن قبول الموظف القرار وتسلمه العمل يترتب عليه خضوعه للوضع القانوني للموظف العام وتتقرر له حقوقه تجاه الإدارة ويلتزم بالالتزامات التي تقع على عاتق الموظف العام .

(٢) يجوز للسلطة الإدارية إجراء تعديلات على المركز القانوني الذي يشغله الموظف دون أن يكون له الحق في الاحتجاج استناداً إلى فكرة الحق المكتسب بشرط أن يراعي مبدأ المشروعية .

(٣) لا يجوز للموظف الانقطاع عن العمل بدون عذر أو التسيب باضرار أو تقديم استقاله جماعية وفي حالة الاستقالة الفردية فإنه يتعين على الموظف الاستمرار في عمله إلى حين صدور قرار صريح أو ضمني في قبول أو رفض هذه الاستقالة من جانب الجهة الإدارية .

(٤) لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الموظف على أوضاع تخالف أحكام القوانين واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة .

(٥) ولما كانت علاقة الموظف بالجهة الإدارية هي علاقة تنظيمية فإنه لا يجوز أن تكون نهاية العلاقة الوظيفية للموظف إلا بقرار تصدره الجهة الإدارية طبقاً للقوانين واللوائح.

ملاحظة : إذا كان الأصل الذي تم الإنهاء إليه هو أن الموظف تربطه بالإدارة علاقة تنظيمية فإن من حق الإدارة أن تلجأ إلى الطريق التعاقدى على سبيل الاستثناء وذلك بالنسبة لبعض الوظائف ذات الطابع الخاص ، فتكون رابطة الموظفين بالإدارة رابطة تعاقدية .

ومثال على ذلك الموظفون الأجانب ونحو الخبراء الخاصة ، وهو ما تنبأه قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمعدل حيث نصت المادة ١٤ منه على " يوضع نظام الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية والعاملين المقترجين ، وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية يصدر بناء على عرض لجنة شؤون الخدمة المدنية .

المطلب الأول

الأسس التي يتم التعيين في الوظائف العامة بموجبها
يتم التعيين في الوظائف العامة على أساس مبدأ المساواة بين
المواطنين في التعيين .
وكذلك على أساس مبدأ الكفاءة أو الصلاحية لشغل الوظائف العامة .

١ - مبدأ المساواة بين المواطنين :

مبدأ المساواة بين المواطنين يستوجب أن يفتح باب التعيين في
الوظائف العامة أمام جميع المواطنين وذلك بأن يكون شروط هذه الوظائف
عامة ومجردة ويتم النشر عنها في وسائل الأعلام حتي يتمكن لسائر
المواطنين التقدم لها دون تمييز بينهم إلا على أسس موضوعية .

ورغم إطلاق هذا المبدأ إلا أنه يرد عليه استثناء يتعلق بنظام الوظيفة
المحجوزة وذلك عن طريق منح أولوية لبعض الفئات لاعتبارات موضوعية
مثل المصابين في الحروب وأزواج ولبداء الشهداء وذلك كنوع من الاعتراف
بالجميل لمن ضحوا بحياتهم في سبيل الوطن ومكافأة لهم.

٢ - مبدأ الكفاءة أو الصلاحية :

وبموجب هذا المبدأ يتم اختيار أفضل العناصر لإداء العمل من بين
المرشحين لشغل الوظائف العامة . ويدون شك أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي
إلى تحقيق تكافؤ الفرص بحيث تصبح الوظيفة العامة حق لمن هو أهل لها
بصرف النظر عن نسبه أو أصله أو علاقته الشخصية .

هذا مع ملاحظة أن المشرع قد خرج على هذه القاعدة باستثناء جاء
لصالح فئة المعاقين حيث أوجب ضرورة تعيين نسبة من هؤلاء في جميع
مصالح الدولة وذلك دون النظر إلى شروط الصلاحية المشار إليه وهذا على
سبيل الاستثناء .

المطلب الثاني

الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام

ورد ذكر للشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام أي الذي يستحق بالوظيفة العامة وذلك في قوانين العاملين المدنيين بالدولة المتعاقبة ، وقد نص عليها قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ للمعدل وذلك في المادة ٢٠ منه حيث تضمنت علي هذه الشروط وهي :-

- ١- الجنسية
- ٢- الصلاحية الأخلاقية وحسن السير والسلوك
- ٣- اللياقة للصحة
- ٤- شغل الوظيفة
- ٥- شرط السن
- ٦- اجتياز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة
- ٧- الإلمام بالقراءة والكتابة
- ٨- شرط الجنس

وهذه الشروط العامة التي يجب توافرها فيمن يعين في الوظيفة العامة ، وسوف نتناول كل منها بإيجاز .

١- شرط الجنسية المصرية :

يتجه بعض الدول إلي قصر الوظائف العامة بها على مواطنيها وذلك حرصاً منها على سلامتها وأمنها ، وجاء ذلك في دستور مصر المتعاقبة ومنها الدستور الصادر سنة ١٩٢٣ حيث نصت المادة الثالثة منه علي أن " المصريين لدى لقانون سواء ٠٠٠ وإليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يتولي الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون " .

وكان النص المقابل في دستور سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ لم يتضمن حكم مماثل إلا أن هذا الحكم مفهوم ضمن علي أساس شغل الوظائف العامة وهو مظهر لممارسة الحقوق السياسية التي لا يتمتع به إلا المواطنون . إلا أن الحكم ورد صراحة في قوانين التوظيف المتعاقبة .

وشروط الجنسية المصرية هذا يعد تأكيداً للسيادة الوطنية باعتبار أن تولي الوظائف العامة أحد الحقوق العامة التي تقتصر مباشرتها على المواطنين ، وحتى لا يحرم المواطنون من الاستفادة من فرص التوظيف المتاحة في بلادهم ولا يجوز لمن اكتسب الجنسية المصرية عن طريق التحنس أن يتولى وظيفة عامه إلا بعد مضي خمس سنوات من تاريخ

حصوله على الجنسية ^(١) ولكن هذا لا يمنع من الاستعانة بالأجانب في بعض الوظائف العامة على سبيل الاستثناء ولمدة محددة ^(٢)

ويمتثل أيضاً من شرط الجنسية إنشاء الدول للعربية بشرط المعاملة بالمثل ^(٣) ولقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة ٢٠ من القانون المشار إليه والتي تشترط الجنسية المصرية في المرشح لشغل الوظيفة العامة - حكماً يقضى بصلاحية اخواننا العرب في شغل الوظائف العامة بشرط المعاملة بالمثل وذلك حيث تقول " أن يكون متمتعاً بالجنسية المصرية أو جنسية أحد الدول العربية التي تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالامنية لتولي الوظائف العامة " ومن هنا فإن بقاء هذا النص مرهون باستمرار هذا الشرط ، بحيث إذا زال مبدأ المعاملة بالمثل ، فقد هذا بقوة للقانون .

٢ - المصلحة الاخلاقية " حسن السير والسلوك " .

واشترط هذا النص أمر ضروري وذلك لأن الشخص الذي يتولى وظيفة عامة يفترض فيه أن يكون موضع الثقة لدخل المجتمع ، وقد ورد نص للمادة ٢٠ فقرة ٢ ، ٣ من القانون الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل ، حالتين إذا توافرت إحداها في الشخص اعتبر غير لائق لتولي الوظيفة العامة ^(٤) وهما حالة الحكم على الشخص بعقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مظة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره .

أو إذا كان الشخص قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي ما لم تمضي على صدوره أربع سنوات على الأقل ^(٥) ويمتثل من الحالة الأولى إذا كان الحكم مشمولاً بعلم النفاذ وذلك بعد موافقة السلطة المختصة أو إذا كان الحكم لمدة واحدة وفُتحت لجنة شئون العاملين أن هذا لا يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة أو طبيعة العمل ^(٦)

(١) النظام الانتخابية والقانون الدستوري - الدكتور / ملحد راجب الطوب - طبعة ٢٠٠٠ - منشأة المعارف .

(٢) النظام الانتخابية والقانون الدستوري - الدكتور / حسن خليل - طبعة ١٩٩٦ - دار المطبوعات الجامعية .

(٣) لوجيز في القانون الإداري - الدكتور / سليمان حمد الطملاوي - طبعة ١٩٩٢ - دار الفكر العربية القاهرة .

(٤) النظام القانوني للموظف العام في الجمهورية العربية السورية - دراسة مقارنة للدكتور / أحمد عبد الرحمن شرف الدين - جمعة عين شمس .

(٥) اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة - الدكتور / صابر الحسيني - مطبوع الجلد - طبعة ١٩٩٧ - جمعة عين شمس .

(٦) القانون الدستوري - الدكتور / أحمد رفعت عبد الوهاب - طبعة ١٩٩٠ - منشأة المعارف .

٧- شرط الجنس :

تثور مشكلة في المجتمع المصري عن ما إذا كان يجوز للمرأة المصرية أن تتولى علي قدم المساواة مع الرجل جميع الوظائف العامة علي اختلاف أنواعها من عدمه ؟

وإذا نظرنا إلي النصوص الدستورية في الدستور الحالي الصادر في سنة ١٩٧١ نجد أنه نص في المادة ١١ منه علي أن " تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية دون إخلال بإحكام الشريعة الإسلامية .

كما نصت المادة ٤٠ من الدستور علي أن " المواطنون لدي القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، ولا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة .

ومن هذه النصوص نري المشرع في التشريعات المختلفة لم يتضمن أي منها نصاً صريحاً يقضي بالمساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة كما لم يتضمن في المقابل أية نصوص تقضي بعدم جواز تولي المرأة للمناصب العامة .

ولقد ذهب البعض من الفقهاء إلي أن هناك وظائف لا تصلح توليتها إلا للرجال لأنها تحتاج إلي مجهود بدني شاق لا تقوى عليه المرأة ، وهناك وظائف تكون المرأة فيها أصلح من الرجال ، وهناك وظائف يصلح لها الجنسين معاً ، ومن هنا فإن هذه المشكلة ليست مشكلة قانونية بحتة بل هي مشكلة لها أبعاد اجتماعية وثقافية ودينية وترجع أيضاً إلي البيئة والعادات والتقاليد ومن ثم فإنه يمكن القول أن فكرة المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة هي فكرة نسبية مثل المبدأ نفسه لأنه لا يمكن أن تكون

هناك مساواة مطلقة بين الرجل والمرأة خاصة بالنظر إلى الوضع الاجتماعي للمرأة ومسؤولياتها التي عليها لدخل الأسرة .

ولقد أثيرت بعض الأحاديث الممنوعة إلى الرسول صلى الله عليه وسلم - تمنع تولي المرأة للولاية منها " أن يفلح قوماً ولوا أمورهم امرأة " والله اعلم .

وهناك شرط ورد في قوانين الخدمة العسكرية الجديد رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ :

حيث أنه صدر بدل من قوانين سبق إلغاؤها وحل هذا القانون بدل منها حيث نص في المادة ٣٩ منه علي : " لا يجوز استخدام أي فرد بعد إتمامه الثامنة عشرة من عمره أو بقلوه في وظيفته أو عمله أو منحه ترخيصاً في مزولة مهنة حرة أو قيده في جداول المشتغلين بها ما لم يكن حاملاً بطاقة للخدمة العسكرية والوطنية ، كما لا يجوز ذلك أيضاً بالنسبة إلي أي منهم فيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره ما لم يقدم إحدي الشهادات المنصوص عليها في المادة ٤٥ أو شهادة تأدية الخدمة في المنظمات الوطنية أو نموذج وضع الفرد تحت الطلب لأجل معين " .

وتنص المادة ٣٦ من ذات القانون علي أنه : " لا يجوز أن يطلب للخدمة العسكرية من أتم الثلاثين من عمره ويستثنى من ذلك طلبة كليات الجامعة الأزهرية .. وكذلك من لم يحصل منهم علي المؤهل بعد إتمامه سن الثلاثين ، فيمتنع طلبه للخدمة العسكرية عند إتمامه سن الحادية والثلاثين " .

إذن هذه هي الشروط اللازم توافرها في الموظف بصفة عامة ، ويضاف إليها الشروط والمؤهلات الأخرى التي قد تتطلبها القوانين التي تحكم طوائف خاصة من المواطنين كالشروط المطلوبة في هيئة التدريس بالجامعات ورجال القضاء .. الخ .

كما أنه للإدارة أيضاً أن تطلب شروطاً إضافية بخلاف الشروط السابقة والتي تعتبر الحد الأدنى الذي يجب توافره.

هذا مع ملاحظة أنه صدرت عدة قرارات من وزير التنمية الإدارية تنظم عمل الخبراء الأجانب وهي تجعل توظيفهم^(١) عن طريق التعاقد في حدود الأحكام الواردة في هذه القرارات.

كذلك صدرت قرارات بشأن توظيف العاملين الذين يقومون بأعمال مؤقتة ويكون ذلك عن طريق التعاقد وفقاً للأحكام الواردة أيضاً في هذه القرارات^(٢)

هذا مع ملاحظة أن من حق رئيس الجمهورية أن يصدر قرارات بتعيين بعض الأشخاص في وظائف معينة دون مراعاة أي من هذه الشروط المشار إليها آنفاً^{(٣) (٤)}

المطلب الثالث

طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعيينهم

قد تتوفر جميع الشروط الواجب توافرها فمن يتقدم لشغل الوظيفة ذلك في أعداد كبيرة منهم فهل يتم اختيارهم جميعاً لشغل هذه الوظيفة رغم عدم الحاجة إلا لعدد قليل ومحدود منهم فقط ؟ إذن كيف يتم اختيار الموظفين العموميين للذين تتوفر فيهم الشروط السابقة ؟

من هنا فإنه يمكن أن تلجأ الدولة إلى أحد الأساليب الآتية عند قيامها باختيار الموظفين العموميين وهي :-

- ١- الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين .
- ٢- طريقة الانتخاب
- ٣- طريقة الاختيار عن طريق الإعداد الفني للموظفين .

(١) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ بنظم توظيف الأجانب.

(٢) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٢ لسنة ١٩٧٩ بشأن توظيف العاملين الذين يقومون بأعمال مؤقتة.

(٣) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ٤ بشأن توظيف العاملين المقترحين .

(٤) قرار الوزير المختص بالتنمية الإدارية رقم ١ لسنة ١٩٧٩ بنظم توظيف الخبائص الوطنيين

٤- طريقة الاختيار على أساس للمركز والانتقاء الاجتماعي.

٥- الطريقة الشائعة حالياً وهي طريقة للمسابقة .

وسوف نلقي بعض الضوء على هذه الطرق التي يتم بموجبها اختيار المتقدمين لهذه الوظائف والتي عادة ما تعلن عنها جهة الإدارة .

١- الحرية المطلقة للإدارة في اختيار الموظفين :

كانت الإدارة حرة في اختيار موظفيها وذلك فيما قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وعندما جاءت الثورة تم تعديل هذه الطريقة لأنها رأت أن فيها شيء من المحسوبية ويشوبها تمسب النفوذ السياسي والوساطات مما يؤدي إلى سوء الاختيار، والهبوط بمستوى الموظفين ، كما أنها تؤدي إلى انتشار الرشوة.

مع ملاحظة أن هذه الطريقة لازالت سائدة في اختيار بعض العناصر السياسية.

٢- طريقة الانتخاب:

وتكون هذه الطريقة عن طريق الحاصل على أعلى الأصوات أو عن طريق التعيين القائم على الانتخاب أي يكون للإدارة اختيار شخص من بين الحاصلين على أعلى الأصوات دون أن يشترط أن يكون هو الفائز الأول في العملية الانتخابية.

وقد شاب هذه الطريقة أو هذا الأسلوب عدة انتقادات منها أن أسلوب الانتخاب لا يصلح لاختيار الموظفين العموميين بصفة عامة لأن الاختيار قد لا يعتمد على الكفاءة وإنما يعتمد على اعتبارات أخرى علاوة على انتماء الانتخاب بالدورية بما لا يحق الاستقرار الوظيفي.

٣- طريقة الاختيار عن طريق الأعداد الثقل للموظفين:

وفي هذه الطريقة يتم إعداد الموظفين إعداداً خاصاً في مدارس تنشئها الإدارة وتكبرها لهذا الغرض.

وتعتبر هذه الطريقة هي أفضل الطرق لإعداد الموظفين الفنيين إعداداً خاصاً بشرط أن تراعي الإدارة في قبول هؤلاء الطلبة في هذه المدارس حاجة الإدارة فلا يكون الخريجون أكثر مما تستلزمه الوظائف

وتصبح في حاجة إلى العودة لطريقة الاختيار من جديد ... وقد انتقدت هذه الطريقة بأنها تتكلف نفقات كبيرة فيما يتعلق بإعداد المرشحين للتوظيف.

٥- طريقة الاختيار عن طريق المركز أو الانتماء الاجتماعي:

وهي لاختيار الأشخاص الذين ينتمون إلى أسر معينة أو طبقة اجتماعية معينة وهي الطريقة التي كانت سائدة فيما مضى إلا أنها اندثرت في العصر الحديث لأنها تتكفي مع مبدأ المساواة ومبدأ الصلاحية في تولي الوظائف العامة.

٦- الطريقة الشائعة حالياً وهي طريقة المسابقة:

وهذه هي الطريقة التي تضمن اختيار أفضل العالِمين البشرية، كما أنها تحقق مبدأ تكافؤ الفرص للمرشحين وتؤدي إلى استبعاد العوامل الشخصية، وقد تشتمل المسابقة على امتحانات تحريرية أو شفوية أو اختبارات عملية. ويعتبر هذا الأسلوب من أكثر الأساليب انتشاراً في معظم دول العالم لتولي الوظائف العامة. ولم تسلم هذه الطريقة من الانتقادات رغم انتشارها في معظم دول العالم.

فقد قيل - أن الامتحانات وخصوصاً التحريرية منها - هي امتحانات مدرسية قد لا تكشف عن أصلح المتقدمين لشغل المناصب العامة. كما أن من الوظائف العامة ما يحتاج إلى صفات شخصية لا يمكن للامتحانات الكشف عنها مثل حسن التصرف السريع في مواجهة المشكلات التي تعرض فجأة. وإن كان هذا القيد على شيء من الصحة إلا أنه لا يمكن أن يكون سبباً في هدم هذه الطريقة لأنها هي الضمان الوحيد ضد المحاباة وتسرب الفساد إلى مجال الوظيفة العامة^(١).

إلا أن نقاباً للانتقادات التي وجهت لهذه الطريقة استحدثت المشرع في قانون العاملين الجديد نص المادة ١٧ والتي تنص على أن "تحدد السلطة المختصة - وهي هذا الوزير المختص أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الهيئة المختص - الوظائف التي يكون شاغلها بامتحان، وتلك التي تشغلها بدون امتحان، فهنا المشرع يجعل الإدارة بالخيار بين سلوك طريق المسابقة

(١) تولى الوظائف العامة الدكتور / محمد عبد محمد الناصر- جامعة عين شمس

أو عدمه ، فإذا قررت الإدارة اتباع طريق المسابقة فإن المادة ١٨ من القانون قد وضعت لها ضوابط يتعين على الإدارة الالتزام بها وهي :

أن يكون التعيين بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان . وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأقدم تخرجاً ، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً^(١).

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.

ويجوز للتعين من القوائم التي مضي عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح مقها ، وذلك خلال السنة أشهر التالية لإنقضاء السنة.

وإذا رأت جهة الإدارة للتعين عن طريق المسابقة فإن المشرع قد ألزمها في القانون الجديد أن تتبع ضابطين هما :

١- إذا كان المؤهل الدراسي أحد الشروط للولجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة ، فيكون التعين طبقاً للمؤهل الأعلى ، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً.

٢- إذا كانت الخبرة هي المطلوبة للتعين فيكون التعين تبعاً لسنة الخبرة وهذه للضوابط التي نصت عليها المادة ١٨ من القانون ملزمة لجهة الإدارة ، بحيث أن إغفالها كلياً أو جزئياً يبطل للتعين الذي يتم على خلافتها ويحق الطعن عليها أمام مجلس الدولة الذي يجب عليه أن يلغي تلك القرارات التي طعن عليها أصحاب الشأن.

وقد استثنى المنوع من القواعد العامة المسابقة ، أن يكون للمجدد وللمن أتم الخدمة الإلزامية الأولوية في التعين على زملائه المرشحين معه في نفس مرتبة النجاح.

وإذا كان التعين في الوظيفة مسابقة ، فيكون له الأولوية في التعين على زملائه الناجحين معه في ذات الامتحان للمتساوي معه في درجات أو مرتبة النجاح في الامتحان ويشترط للتمتع بهذه الأولوية الحصول على درجة

(١) نظم الترقي في الوظيفة العامة وألزمها في فاعلية الإدارة الدكتور / محمد انس قاسم جعفر-جامعة عين شمس.

أخلاق لا تقل عن جيد أو تقارير سرية مرضية . وإذا تعدد المرشحون الساجحون في امتحان المسابقة من لفئات المشار إليها . يكون للتعين من بينهم بحسب درجة الأسبقية في الامتحان ومع ذلك يعني الحاصلون منهم علي المؤهلات اللازمة لشغل الوظيفة في امتحان المسابقة. ولقد نصت المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٨٠ وذلك تكريماً للمجندين الذين أبلوا بلاء حسناً في المعارك وذلك علي : جواز إعفائهم من بعض الشروط اللازمة للتعين عدا المؤهلات الدراسية اللازمة لشغل الوظيفة ووفقاً للقواعد والشروط التي يصدرها قرار من وزير الدفاع. علي أن يشترط للاستفادة من هذه الميزة أن يتقدم من تطبق عليه الشروط إلي جهة للتعين في مدة لا تزيد علي ستة أشهر من تاريخ آخر خدمة أبلى خلالها بلاء حسناً في العمليات الحربية.

ويتم تعيين المرشحين بمكافأة إذا لم توجد درجات مالية خالية المطلوب التعيين فيها وذلك في حدود نسبة ١٠% من عدد العاملين بتلك الجهة.

وقد نصت المادة ٤٣ من ذات القانون علي أن يجب علي الجهاز الإداري للدولة و وحدات للحكم المحلي والهيئات العامة ووحدات القطاع العام وكذلك الشركات والجمعيات والمؤسسات الخاصة وأصحاب الأعمال الذين لا يقل عدد العاملين لديهم عن عشرة أن يحتفظوا لمن يجدد من العاملين بوظيفته أو عمله أو بوظيفة أو بعمل مماثل إلي أن ينتهي من أداء الخدمة العسكرية والوطنية.

ويجوز شغل وظيفة المجند أو عمله بصفة مؤقتة خلال هذه المدة . ويعاد الموظف أو العامل إلي الوظيفة أو للعمل المحتفظ له به إذا طلب ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب ويعتبر تاريخ تقديم الطلب هو تاريخ عودته للعمل , وإذا كان غير لائق بسبب إصابة أثناء الخدمة العسكرية يتعين وضعه في وظيفة تلاكم إصابته.

وتعتبر خدمة العامل للمجدد متصلة , فيستحق ترقياته وعلاواته حتي عودته إلي العمل , كما أن المشرع استحدث في التعديل الأخير لقانون العاملين الصادر في يوليو سنة ١٩٨٢ حكماً أجاز بمقتضاه تعيين الذين يحصلون أثناء الخدمة علي مؤهلات أعلي لازمة لشغل الوظائف الخالية

بالوحدة التي يعملون بها ، متى توافرت فيهم الشروط اللازمة والامتحان
اللازم لشغل هذه الوظائف.

ويمنح العامل الذي يعين وفقاً لأحكام هذه الفقرة المضافة أول مربوط
الدرجة الوظيفية للمعين عليها وعلاوة من علاواتها أو مرتبه السابق يضاف
إليه هذه العلاوة أيهما أكبر حتي وإن تجاوز نهاية مربوط درجة الوظيفة
المعين عليها ، وتمنح هذه العلاوة لمن يعاد تعيينه في جهة أخرى بالمؤهل
الأعلى الذي حصل عليه. وللواضح من هذا الحكم المستحدث أنه مقصور
علي من يحصل علي المؤهل أثناء الخدمة ويشترط أن تتوافر فيه الشروط
اللازمة لشغل الوظيفة وفقاً لجدول للتوصيف والترتيب المعمول به . ومن
الواضح أن الميزة التي منحها المشرع هنا تنحصر في الإعفاء من شرطي
الأعلان والامتحان .

هل اداء التعيين ولحده ؟

للأجابة علي هذا السؤال نرى أن المشرع قسم العاملين للخاضعين
للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلي فئتين هما :-

أ- شاغلو الوظائف العليا : (مدير عام فما فوقها ،
ويعينون بقرار من رئيس الجمهورية)

ب- شاغلو الوظائف الأخرى : ويعينون بقرار من
السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة
العامة وذلك حسب الأحوال) . هذا مع ملاحظة أن الأقدمية في
الوظيفة تحتسب من تاريخ التعيين بها وهو ما فكتته المادة ٢٤ من
القانون الجديد حيث نصت علي " تعتبر الإقدمية في الوظيفة من
تاريخ التعيين فيها ، ومن الملاحظ أيضاً أنه فيما عدا من يعين بقرار
من رئيس الجمهورية ، يوضع للمعينين لأول مرة تحت الاختبار
لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل " رغم أن هذه المدة كانت
أكثر من ذلك في القوانين السابقة علي هذا القانون .

وتقرر صلاحيتهم في خلال مدة الاختبار ، فإذا ثبت عدم
صلاحيتهم انتهت خدمتهم إلا إذا رأت لجنة شئون العاملين نقلهم إلي
وظائف أخرى علي أن يقضوا في هذه الحالة فترة اختبار جديدة .
ويشترط في جميع الأحوال - لثبوت صلاحية العامل - أن يجتاز بنجاح
برنامج التدريب الذي تنتجه له الوحدة التي يعمل بها أو الذي تقر.

الوحدة للتدريب التأهيلي أو التحويلي للمعينين من الخريجين عن طريق
 وزلوة القوى العاملة . ولقد تقرر فترة الاختبار هذه المشار إليها بمثابة
 ضمانة أخيرة للتأكد من صلاحية الموظف العملية ، بعد التأكد من
 صلاحيته النظرية . ولهذا تشترط المحكمة الإدارية العليا قضاء هذه المدة
 بصفة فعلية وليس من حق الإدارة أن تقرر فصل العامل لعدم الصلاحية
 قبل انقضاء هذه المدة وفي نهاية هذه المدة يكون لجهة الإدارة المختصة
 أن تنقله إلى عمل آخر أو أن تفصله من الخدمة ^(١) . والذي يقوم بتقييم
 وتقدير صلاحية الموظف المعين تحت الاختبار هو السلطة التي تملك
 التعيين فيها وحدها حق تقدير صلاحيته للوظيفة من عدمه وذلك بالاستناد
 إلى أية عناصر تستمد منها قرارها ، وهي تستقل بهذا التقدير بلا معقب
 عليها ما دام قرارها يجيء خالياً من إساءة استعمال السلطة . هذا وقد
 اضاف المشرع حكماً جديداً في المادة ٧٠ مكرر بمقتضى تعديل سنة
 ١٩٨٣ بموجبه يجوز إعادة العامل أو منحة الاجازات المنصوص عليها
 في البندين ١ ، ٢ من المادة ٧٠ من القانون أثناء فترة الاختبار ، لأن
 حكمة الاختبار أن يقوم العامل المعين بواجبات وظيفته فعلاً أثناء فترة
 الاختبار .

ولنا به :-

وهو ضرورة وضع كل من يتولى منصب قيادي وخصوصاً في
 الإدارة المحلية أن يوضع تحت الاختبار لمدة معينة ثم تقييم أعماله ومدى
 صلاحيته لهذا المنصب بعد فترة الاختبار هذه ، فإن ثبتت صلاحيته
 يستمر في موقعة وذلك إلى أن يثبت تنصيره أو عدم صلاحيته لهذا
 الموقع ، ويكون هناك ^(٢) تقييم مستمر لأداء هذه القيادات وذلك عن
 طريق ما تم إنجازه بنجاح من الخطة المستهدفة ومدى قبول وحب
 مرؤوسيه له ^(٣) .

ولأمنا مثال واضح وهو تولي السيد اللواء / محمد عبد السلام
 المحبوب لمحافظة الإسكندرية حيث أنه من اليوم الأول لتولي هذه
 المسؤولية وضحت بصماته على تلك المدينة حتى أن شعب الإسكندرية
 أطلق عليه اسم/ عبد السلام المحبوب بدلاً من المحبوب حيث أنه وضع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٥ يناير سنة ١٩٦٣ من ٨ ص ٤١١

(٢) الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية وأماذ تطبيقية للدكتور/ علي الصاوي- طبعه ١٩٩٥- مكتب النهضة
 الشرق.

(٣) نظم الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق- الطبعة الأولى- للدكتور/ محمد صلاح عبد البديع
 السيد- طبعه ١٩٩٦- دار النهضة العربية- القاهرة.

مكتبه وجعله مفتوحاً أمام الفقير قبل الغني وللصغير قبل الكبير والعامل قبل صاحب العمل . فهذا مثالا يحتذى به في الإدارة المحلية وأن كان مثالا فريداً لا نعتقد أنه سوف يتكرر^(١)

(١) الإدارة المحلية- دراسات في المفاهيم والمبادئ المحلية- الدكتور/محمد محمد بدر- طبعة ١٩٨٦- د. دار النهضة.

الفصل الثاني

وضع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات فاعليه

وينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث علي النحو التالي :-

المبحث الأول : الجريمة التأديبية والعقوبات التأديبية .
وينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب علي النحو التالي:-

المطلب الأول : الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها.
المطلب الثاني : العقوبات التأديبية .

المطلب الثالث : وقف الموظف عن العمل وتبعات ذلك الوقف .
المبحث الثاني : الأجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

المبحث الثالث : لوائح الجزاء المعمول بها في الإدارة المطية .

المبحث الأول

الجريمة التأديبية والعقوبات التأديبية

الثواب والعقاب هو مبدأ قائم منذ أن خلق الله سبحانه وتعالى الإنسان علي هذه الأرض ، فلقد عاقب الله عز وجل آدم حين عصى أمر ربه فأخراجه وزوجه من الجنة عقاباً لهما علي المعصية وقال سبحانه وتعالى " اهبطوا منها بعضهم لبعض عدو " .

والثواب هو إثابة المرء علي فعل حسن أو فعل الخير ، والعقاب هو جزاء علي فعل غير حسن أو فعل للشر ، ولأن المرء إذا حصن فله وإذا أساء فعليه .

ولا بد من أن يكون الجزاء علي الخير بقدر عمل الخير وزيادة ، وأن يكون للجزاء علي فعل الشر بقدر عمل الشر وزيادة حتى يكون الأول مشجعا للخير والثاني زاجرا للشر .

ولو انتقلنا إلي الإدارة المحلية وعمالها وموظفيها نجد أن هناك نظاماً خاصاً لتأديب العاملين وهذا التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الدخلف لواجبات وظيفته . كما أنه من الملائم واللازم أن يكافأ الموظف للمجد علي اجتتهاده بالترقية وغيرها من وسائل الترغيب ، وفي الجانب الآخر فإنه من الضروري أن يعاقب الموظف الممهل علي إهماله بالعقوبة المناسبة .

هذا ولقد أحيطت الترقية بضمانات جدية ، وكذلك أيضا من اللازم أن يحاط تأديب الموظف بضمانات تحمي الموظف من التصرف بل لعل للضمانات هنا ازم وأهم منها في حاله الترقية . وهذا ما أتى به المشرع حيث أن القاعدة العامة لا يوقع علي الموظف عقوبة إلا من الهيئة المختصة ، وبشرط أن تكون العقوبة منصوصا عليها وكذلك بعد استيفاء الضمانات التي نص عليها المشرع .

وسوف نتناول هنا بشيء من الإيجاز النقاط التالية :-

- الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها
- هل لدعوى التأديبية تسقط بالتقادم ؟
- ما هي العقوبات التأديبية ؟
- من له السلطة في توقيع العقاب التأديبي ؟
- أ- المحاكم التأديبية .

ب- الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية .

ضمانات العاملين في مواجهة سلطة التأديب .

وسوف نتناول هذه العناصر تباعا :

المطلب الأول

الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها

الجريمة التأديبية أو الذنب الإداري أو المخالفة الإدارية وهي جميعها مسمى لما أقرته الموظف العام من مخالفة للقانون أو خروج على مقتضى الواجب الوظيفي.^(١)

والجريمة التأديبية هي سبب القرار الصادر بالعقاب. فلا يعاقب للموظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته أو ما لا يتفق مع مركزه كموظف عام.^(٢)

هذا مع ملاحظة أن القاعدة في الجرائم الجنائية أنها محدده علي سبيل الحصر حيث لا يمكن أن يعاقب إنسان كان من كان إلا إذا ارتكب عملاً حرمه القانون صراحة إذا وفقاً للقاعدة العامة لا جريمه إلا بنص . فهذا غير موجود في الجرائم التأديبية . إذا لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدماً

وإذا كان القانون قد حرم أعمالاً بعينها فإن هذا ليس معناه أن ما عدا هذه الجرائم مباح ^(٣) . بل يكون لمسلطة للتأديب - كما سوف نصله فيما بعد - أن تقدر في كل حالة علي حدة ما إذا كان ما أتاه للموظف مخالفاً بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف عام أم لا ^(٤)

علي أن الرقابة علي ذلك يكون مرجعها مجلس الدولة وهذا هو ما نصت عليه المادة ٧٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي تقضي بأن " كل عامل يخرج علي مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامه الوظيفة ، يعاقب تأديبياً " .

ومن هنا قلبي مسئولية الموظف عن ما يرتكب في نطاق عمله الوظيفي فقط بل تمتد المسئولية إلي ما يصدر منه خارج نطاق العمل . حيث أنه مطالب علي الدوام بالحرص علي اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتي ولو كان بعيداً عن نطاق أعمالها ، ومن ثم لا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة اللوحة فيه والإحترام المطلوب له والذي هو عنده في تمكين الإدارة لمسلطتها .

هل المحاكمة التأديبية مستقلة عن المحاكمة الجنائية :-

الإجابة علي هذا السؤال تكون بنعم حيث أن القاعدة العامة تقضي بأن المحاكمة التأديبية مستقلة عن المحاكمة الجنائية ، فالمحاكمة التأديبية مقصورة علي الموظفين دون غيرهم بينما للمحاكمة الجنائية عامة تشمل الموظفين وغير الموظفين ، وكذلك فإن الجرائم الجنائية محدده علي سبيل

(١) الضوابط التي تحكم حرية الموظف في اختيار ملابسه مجلة الفتبة الإدارية - العدد الثاني - مقال للدكتور/ عبد المجيد عبد الحافظ سليمان - يوليو سنة ١٩٩٦

(٢) لتحقيق الإداري ودور الفتبة الإدارية في الدكتور/ نورت محمود عوض محجوب طبعه ١٩٩٤ جامعة عين شمس .

(٣) فتايب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة للدكتور/ زوهه عبد الوهاب صود - جامعه الإسكندرية .

(٤) القضاء الإداري للدكتور/ محمود عفيف البنا - طبعه ١٩٨٦ - لجامعة القاهرة .

الحصر بينهما الجرائم التأديبية غير محصورة . حيث أنه يمكن أن يحاكم الموظف تأديبياً وجنائياً عن أمر واحد فيحكم عليه في إحداها دون الأخرى . ومن ثم لا يمكن أن تفصل بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية حيث أن الأفعال التي يرتكبها الموظف وتكون جرائم جنائية تصبح في ذات الوقت وفي معظم الأحوال جرائم تأديبية لأنه يتتالي مع وضع الموظف العام ومع واجبات الوظيفة العامة أن يرتكب الموظف جريمة جنائية .

وجدير بالذكر أن الجرائم الجنائية إذا كانت في معظم الأحوال جرائم تأديبية فإن العكس غير صحيح كما أن التطابق غير تام في معظم الأحوال . هل للدعوى التأديبية تسقط بالتقادم ؟

كان قانون سنة ١٩٥١ رقم ٢١٠ ينص في مادته رقم ١٠٢ على أنه " لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة إلى الموظفين طول تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان " .

وحيث أن منع التقادم للدعوى التأديبية كان سبباً مسطراً على رقاب الموظفين وهو قصي مما هو مقرر بالنسبة للجرائم الجنائية ولا يتفق مع توفير الاستقرار للموظف العام . ومن هنا فقد خرج المشرع في القوانين اللاحقة وأخذ بمبدأ تقادم الجريمة التأديبية .

ولقد نصت المادة ٩١ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل على أنه :-

" تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة " هذا مع ملاحظة أن المادة قبل تعديل سنة ١٩٨٣ تجعل المسقوط بأحدى مدتين :-

سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها ومن هنا اكتفي المشرع بالمدة الأخيرة .

والجدير بالذكر أن هذه المدة تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الإتهام أو المحاكمة ، وتسمى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة لإحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات قاطعة للمدة ومع ذلك إذا كون للفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى إلا بمسقوط الدعوى الجنائية .

من هنا يتضح أن الدعوى التأديبية تتقادم وفقاً لمدتين وهما :-

١ - مدة ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها إذا لم تكن الجريمة التأديبية مكونة لجريمة جنائية .

٢ - مدة تقادم الدعوى الجنائية إذا كانت الجريمة التأديبية جريمة جنائية في ذات الوقت .

هذا ولقد نص القانون أيضاً على أنه لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب - عدا الوفاة - من الاستمرار في المحاكمة التأديبية إذا

كان قد بديء في التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته كما أن المشرع قد وضاع حكمًا خاصًا بالنسبة إلى المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من (١) الحقوق المالية للدولة حيث يجزى لقامه للدعوى التأديبية بخصوصها حتى ولو لم يكن قد بديء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة (٢) والجدير بالذكر أن العقوبات التي توقع علي من ترك الخدمة هي الغرامة وهي كالآتي:-

غرامه لا تقل عن خمس وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الذي يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة .

وقد استثنى المشرع من الحكم المادة ١٤٤ من القانون الخاص بالتأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والتي نصت على أن "تستوفي الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المتأخر أن وجد عند استحقاقها ، ذلك في حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الإداري (٣) ونلاحظ أن المشرع قد أغنى في القانون الجديد عقوبة الحرمان من المعاش التي كانت مقرر في القانونين السابقين .

ونلاحظ أن توقيع العقوبة التأديبية يكون عن طريق الرئيس الإداري أو المحكمة التأديبية المختصة .

المطلب الثاني العقوبات التأديبية

العقوبات التأديبية هي الجزاء التأديبي الذي يوقع علي العامل ، وقد أطلق عليها القانون الجديد تسمية الجزاءات التأديبية وهي محددة علي سبيل الحصر ولا يمكن للسلطة التأديبية أن توقع عقوبات تأديبية غير التي نص عليها القانون وحددها وأن هـ خالفت ذلك أصبح قرارها في ذلك باطلاً . ولقد تضمن القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٨٠ منه علي إجراءات التي يجوز توقيعها وهي علي النحو التالي :-

١- الإنذار

٢- أجيل استحقاق العلاوة عن موعدها لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر .

٣- الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ويجوز

أن تجاوز الخصم تنفيذًا لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزاء الحجز عليه أو للتنازل عنه قانوناً .

(١) مبدأ المعمول في الوظيفة العامة دراسة مقارنه الدكتور / طلعت حرب مطفوظ محمد- جامعة عين شمس .

(٢) فصل الموظف العام للدكتور / عداد رضوان محمود جراح- جامعة القاهرة .

(٣) الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة- دراسة مقارنه للدكتور / محمد أحمد مسطفي عبد الرحمن- جامعة عين شمس .

- ٤- الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
٥- الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر .
٦- تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .
٧- خفض الأجر في حدود علاوة .
٨- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .
٩- خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى النذر الذي كان قبل الترقية .
١٠- الإحالة إلى المعاش .
١١- الفصل من الخدمة .
هذه الجزاءات المشار إليها آنفاً توقع على العاملين دون شاغلي الوظائف العليا حيث لا توقع عليهم إلا جزاءات .

١- التنبيه .

٢- اللوم .

٣- الإحالة إلى المعاش .

٤- الفصل من الخدمة .

ويضاف إلى هذه الجزاءات العقوبات التي توقع على العاملين الذين تركوا الخدمة وهي ما سبق الإشارة إليها آنفاً .

هذه العقوبات التي توقع على العاملين الخاضعين لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لما الطوائف الأخرى من الموظفين في الدولة فقد نصت قوانينهم على عقوبات تأديبية أخرى . ومتى عوقب الموظف من أجل جريمة إدارية معينة من السلطة المختصة فإنه لا يجوز محاكمته مرة أخرى من أجل تلك الذنب .

هذا الأصل بطبيعة الحال على الجرائم الإدارية المستمرة ، فإن استمرار الموظف في مقارنته المخالفات التي جرت من أجلها يبرر عقابه مرة أخرى .

الفرع الأول

أولاً : من لهم سلطته توقيع العقاب التأديبي

التي المشرع بنظم المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ إلا أن هذا القانون لم يغل يد الرؤساء الإداريين من توقيع العقوبات التأديبية حيث جعل توقيع العقوبات التأديبية الأكل أهمية من اختصاص هؤلاء الرؤساء الإداريين من ناحية أخرى على النحو التالي :-

١- المحاكم التأديبية :-

كما سبق وأن شئنا فإنه نظم هذه المحاكم القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث نصت عليها المادة ١٨ من هذا القانون وجعلتها فئتين وفقاً

لدرجة الموظف ، ثم جاء قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ونص في المادة السابعة منه علي أن تتكون المحاكم التأديبية من نوعين .

١ - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم :

وهذه المحاكم مقرها القاهرة والإسكندرية . وتؤلف هذه المحاكم من دائرة أو أكثر وتشكل كل منها من ثلاثة مستشارين .

٢ - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث - أي الدرجات السادسة حتى الأولى في القانون الحالي .

وهذه المحاكم أيضا مقرها القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد علي الأقل وعضوية اثنين من النواب علي الأقل .

هذا مع ملاحظة أنه يصدر بالتشكيل قرار من رئيس مجلس الدولة في الحالتين .

ولقد أجاز المشروع إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى بقرار أيضاً من رئيس مجلس الدولة يبين عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأي مدير النيابة الإدارية .

هذا وإذا شمل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة ، جاز لها أن تتخذ في عاصمها أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة . ويتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً للمستوى الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوى وهو ما نصت عليه المادة ١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وقد فرض المشرع حكماً بالنسبة لحالتين لا يمكن تطبيق القواعد عليهما وهما :-

أولاً : حالة تعدد الموظفين المقدمين للمحاكمة . وهي الحالة التي تكون المحكمة المختصة بمحاكمة اعلام درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً .

ثانياً : تكون محاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها للمخالفة أو للمخالفات المذكورة . فإذا تعذر تعيين المحكمة ، عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه وهو ما ورد ذكره في المادتين ١٧ ، ١٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

هذا ولقد أضاف قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلى الحالتين السابقتين حكماً خاصاً بالعمال المنتدبين أو المعارين أو المكلفين وذلك بقوله : . . . وتكون الجهة المنتدب أو المعار إليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الذنب أو الإعارة أو التكليف .

وتتولسى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى أمام المحاكم التأديبية وذلك وفقاً لنص للمادة ٩ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهذا الاختصاص يشمل إحالة الموظف إلى تلك المحاكم.

وقد تكون الإحالة نتيجة لتحقيق أجرته للنيابة الإدارية . وقد يكون يطلب من الرئيس الإداري.

وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية وذلك بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة .

وقد فصلت المواد من ٢٤ إلى ٤٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الإجراءات التى يجب اتباعها أمام المحاكم التأديبية .

ب - الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية :-

جعل المشرع لبعض كبار الموظفين الإداريين سلطة توقيع عقوبات محددة وذلك لمواجهة بعض المخالفات المالية والإدارية قليلة الأهمية .

ولقد تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بتعديلاته اللاحقة تنظيم ذلك في المادة ٨٢ منه وذلك على النحو التالي :-

١ - لشاغلي الوظائف العليا - مدير عام فما فوقها - وذلك لهم الحق في حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً . وللرؤساء المباشرين ، الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل في حدود اختصاصاته حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة ، بحيث لا يزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام .

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله . ولها أيضاً إذا لغت للقرار أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار .

٢ - للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بالجزاء أو توقيع الجزاءات الواردة في البنود من ١ إلى ٦ فى الفقرة الأولى من المادة ٨٠ . ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على ستين يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات ، وكذلك الجزاءات الواردة في البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية من المادة ٨٠ .

٣ - يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ المشار إليها وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحدثها لائحة الجزاءات .

٤ - أعطى المشرع اختصاص المحكمة التأديبية بتوقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في ذات المادة ٨٠

التعليق على ما سبق :-

لأولاً : كان المشرع قبل صدور قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ يفوض حق الرؤساء الإداريين ليا كان مستواها الوظيفي في توقيع عقوبتين فقط هما :-

- عقوبة الإنذار .

- عقوبة الخصم من المرتب في الحدود المشار إليها .

إلا أن القانون الجديد المشار إليه سمح للرؤساء الإداريين من المستويات المختلفة بتوقيع أكثر من العقوبتين وذلك علي التفصيل التالي :-

١ - لشاغلي الوظائف العليا - مدير عام فما فوق - كل في حدود اختصاصه - توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب " بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن ١٥ يوماً - وقد نص تعديل القانون علي حقهم في حفظ التحقيق .

٢ - جاء للقانون في تعديل عام ١٩٨٣ بأن جعل إلي جوار شاغلي الوظائف العليا للرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة حيث خولهم الحق في حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة علي ثلاثة أيام .

وواضح أن التعديل المشار إليه جعل سلطة هؤلاء في توقيع الجزاء بالخصم أقل من سلطة شاغلي الوظائف العليا .

٣ - للسلطة المختصة - وهي هنا - الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة - نوعان من الاختصاصات التأديبية وهما :-

أ- توقيع الجزاءات السنة الأولى الواردة في المادة ٨٠ بحيث لا تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة علي ستين يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو علي دفعات ، كما يجوز لهم توقيع عقوبتي التنبيه وللوم بالنسبة إلي العاملين شاغلي الوظائف العليا وهذا اختصاص استحدثه القانون الجديد .

وقد أجاز المشرع لهؤلاء بتوقيع جزاءات - خفض الأجر في حدود عسلاوة والخفض إلي وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلي القدر الذي كان عليه قبل الترقية وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات .

ومعنى ذلك أنه يجب وضع لائحة جزاءات لكي يمكن ممارسة

هذا الاختصاص .

ب- للسلطة المختصة المشار إليها الحق في حفظ التحقيق أو إلغاء للقرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله . والتعديل كما يكون بالتخفيض يكون بالتشديد .

مع ملاحظة أن تلك السلطة إذا أرادت أن تشدد العقاب فإن ذلك يكون في حدود الاختصاص الذي خوله لها القانون .

أما إذا رأت تشديد العقاب بما لا تملكه من اختصاصات فهذا عليها إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة ثم تحويل العامل إلى المحكمة التأديبية وذلك في خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغها بالقرار بحيث يعتبر مرور تلك المدة دون اعتراض بمثابة موافقة ضمنية على القرار الصادر بالعقاب .

٤ - تختص المحكمة التأديبية بتوقيع جميع الجزاءات الواردة في المادة ٨٠ من القانون وهذا بطبيعة الحال أن من يملك الأكثر يملك الأقل.

ثانياً : أجاز المشرع للرؤساء الذين يملكون سلطة التأديب أن يفوضوا في اختصاصاتهم وفقاً للقواعد المقررة في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ إلا أن الرئيس الذي يتلقى اختصاصه عن طريق التفويض لا يملك إعادة التفويض وفقاً للقاعدة المقررة (١)

ثالثاً : يجب ألا تتجاوز القرارات الصادرة بالخصم من المرتب في مجموعها مدة شهرين في السنة أي ستين يوماً وهو ما استقر عليه القضاء .

رابعاً : القاعدة القانونية تجيز للرؤساء الإداريين سحب القرارات الإدارية الصادرة منهم إلا أنه لما كان لكل من الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أن يعقب على قرارات الرؤساء التابعين له في خلال مدة معينة ، فإن لهؤلاء الرؤساء أن ي سحبوا قراراتهم قبل أن يستعمل الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة رخصته .

أما إذا تدخل أحد هؤلاء - بالتشديد أو بالتخفيف - فإنه يتمتع عليهم في هذه الحالة بالتعقيب على القرارات الصادرة منهم - الوزير أو المحافظ ... الخ . باعتبارهم سلطة أعلى ، فكان القرار صدر منهم بداءة.

أي أن الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة إذا تدخل في القرار الصادر من الرؤساء الأدنى منه بالتخفيف أو بالتشديد هنا يعتبر القرار كما لو كان صادراً منه مباشرة.

ثانياً : ضمانات العاملين في مواجهة سلطات التأديب

العامل بلا شك هو الطرف الضعيف أمام سلطات التأديب التي تعتبر في غاية الخطورة إذا أساء استخدامها الرؤساء. ومن هنا فإن العامل يكون أحوج الحاجة إلى ضمانات تحفظ له الحق في الدفاع عن نفسه وذلك لإظهار براءته.

ولقد حرص المشرع والقضاء معاً على توفير قدر من هذه الضمانات من أهمها ما يلي :

١ - جعل المشرع التحقيق في يد هيئة مستقلة تتمتع بكافة الضمانات التي تكفل حيطة التحقيق وهي النيابة الإدارية .. وهذا ما جاء به

(١) نظرية التفويض الإداري - د. رسة مقاربه الدكتور / محمد إبراهيم احمد الوالي - جامعه عين شمس

قانون سنة ١٩٨٣ المعدل لقانون العاملين المدنيين بالدولة حيث نص في المادة ٧٩ مكرر بأن النيابة الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا، كما تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين حيث أن البند رقم ٢ ينص على مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وينص البند رقم ٤ على الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

٢- تتبع النيابة الإدارية في إجراءات التحقيق الإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجنائية وأي مخالفة لهذه الإجراءات تستوجب بطلانها وبالتالي بطلان المحاكمة الإدارية التي تمت بموجبها.

والأصل العام هو أن يكون التحقيق كتابة إلا أن المشرع قد أجاز مبدأ التحقيق الشفهي في المخالفات البسيطة التي لا يزيد الجزاء فيها على عقوبيتي الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يجاوز ثلاثة أيام - بشرط أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء وهو ما نصت عليه المادة ٧٩ من القانون ..

٣- أجاز القانون للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته - وهذا يقع تحت مراقبة القضاء .

٤ - للموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في طلب تحية رئيس المحكمة أو أحد أعضائها وذلك في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات ، وهذا يجب عليه للتنحي عن نظر لدعوى.

٥ - قد تتطلب الدعوى سماع شهود وهذا لا يتم أداء الشهادة إلا بعد حلف اليمين ويعامل للشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالإحكام المقررة لذلك وتقوم المحكمة بتحرير محضراً بما يقع من الشاهد وتحيلة إلي النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة .

ويلاحظ هنا أنه إذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين وذلك إذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو إذا امتنع عن الشهادة ، كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد وحضاره وهو ما نصت عليه المواد ٢٧ ، ٣٦ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

٦ - جاز المشرع الموظف أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محامياً وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفاهاً والمحاكمة أن تقرر حضور المتهم شخصياً.

وفي حالة عدم حضور المتهم - يجوز بعد أخطاره - محاكمته والحكم عليه غيابياً. وهو ما نصت عليه المادة ٣٧ من القانون .

٧ - لوجب القانون أن تصدر الأحكام مسببة وأن يوقعها رئيس المحكمة والأعضاء الذين أصدروها كما يجوز تأجيل للنطق بالحكم أكثر من مرة ، مع ملاحظة أن مبدأ التسيب يمسرى أيضاً على القرارات التأديبية التي تصدر من الرؤساء وهو ما نصت عليه المادة ٧٩ من القانون والتي أوجبت أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً^(١)

٨ - المحاكم التأديبية تصدر أحكاماً قضائية وقد أجاز المشرع الطعن عليها باعتبار أنها أحكام نهائية وذلك على النحو التالي :-

أ - أجاز القانون الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا حيث يخضع لذات الشروط والإجراءات المقررة للطعن في الأحكام الإدارية الأخرى فيما عدا ما استثناء المشرع صراحة وأهم هذه الاستثناءات هي :-

- أن المشرع في القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٥٨ قد حدد نوى التشأن الذين يجوز لهم الطعن في الأحكام التأديبية . وقصرهم على رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية ، وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة .

- كما رأينا قد أوجب القانون على رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

- نصت المادة ٥٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بخير ذلك ، كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بخير ذلك .

ولنا رأي على هذا وهو أننا نرى وخصوصاً في أحكام المحاكم التأديبية ضرورة وقف التنفيذ لحين استغاث الطعن أمام المحكمة الإدارية

(١) نفذ قرارات الإدارية ومبرمها في حق الإفراد الدكتور محمد السيد عبد المجيد البيدي- طبعة ٢٠٠٢
جامعة القاهرة

١٠. المحافظ او رئيس مجلس الإدارة رخصته .

اما اذا تدخل احد هؤلاء - بالتشديد او بالتخفيف - فإنه يتمتع عليهم في هذه الحالة التعقيب على القرارات الصادرة منهم - الوزير او المحافظ - الخ . باعتبارهم سلطة اعلى ، فكان للقرار صدر منهم بداعة . .

اي ان الوزير او المحافظ او رئيس مجلس الإدارة اذا تدخل في القرار الصادر من الرؤساء الأدنى منه بالتخفيف او التشديد هنا يعتبر القرار كما لو كان صادراً منه مباشرة .

ثانياً: ضمانات العاملين في مواجهة سلطات التأديب

العامل بلا شك هو الطرف الضعيف امام سلطات التأديب التي تعتبر في غاية الخطورة لذا اساء استخدامها الرؤساء . ومن هنا فإن العامل يكون لحوج الحاجة الى ضمانات تعطيه الحق في الدفاع عن نفسه وذلك لإظهار براءته .

ولقد حرص المشرع والقضاء معاً على توفير قدر من هذه الضمانات من اهمها مايلي :

١ - جعل المشرع التحقيق في يد هيئة مستقلة تتمتع بكافة الضمانات التي تكفل حيده للتحقيق وهي النيابة الإدارية . وهذا ما جاء به قانون سنة ١٩٨٣ المعدل لقانون العاملين المدنيين بالدولة حيث نص في المادة ٧٩ مكرر بان النيابة الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا . كما تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين حيث ان البند رقم ٢ ينص على مخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وينص البند رقم ٤ على الإهمال او التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة .

٢ - تتبع النيابة الإدارية في إجراءات التحقيق الإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجنائية واي مخالفة لهذه الإجراءات تستوجب بطلانها وبالتالي بطلان المحاكمة الإدارية التي تمت بموجبها .

والاصل العام هو ان يكون التحقيق كتابة الا ان المشرع قد اجاز مبدأ التحقيق الشفهي في المخالفات اليسيرة التي لا يزيد لجزاء فيها على عقوبتي الإنذار او الخصم من الاجر بما لا يجاوز ثلاثة ايام - بشرط ان يثبت

مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجراء وهو مناصت عليه المادة ٧٩ ،
القانون .

٣ - اجاز القانون للموظف ان يحضر بنفسه جميع اجراءات التحقيق
الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق ان يجرى في غيبته - وهذا يقع تحت مراقبة
القضاء .

٤ - للموظف المحال للمحاكمة التأديبية الحق في طلب تحية رئيس
المحكمة او احد اعضائها وذلك في حالة وجود سبب من اسباب التثني
المنصوص عليها في قانون المرافعات ، وهنا يجب عليه التثني عن نظر
الدعوى .

٥ - قد تتطلب الدعوى سماع شهود وهنا لا يتم اداء الشهادة الا بعد
حلف اليمين وعمل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن
اداء الشهادة او شهادة الزور بالاحكام المقررة لذلك وتقوم المحكمة بتقرير
محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة اذا رأت في الامر
جريمة .

ويلاحظ هنا انه اذا كان الشاهد من الموظفين العموميين جاز للمحكمة
ان تحكم عليه بالاذلار او الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين وذلك اذا
تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وخطاره بالجلسة المحددة مرة اخرى
لو اذا امتنع عن الشهادة ، كما يجوز للمحكمة في جميع الاحوال ان تأمر
بضبط الشاهد ولحضره وهو مناصت عليه المواد ٢٧ ، ٣٦ من قانون رقم
٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

٦ - اجاز المشرع للموظف ان يحضر جلسات المحاكمة بنفسه او ان
يوكل عنه محامياً وان يبدي دفاعه كتابة او شفاهة والمحكمة ان تقرر
حضور المتهم شخصياً . وفي حالة عدم حضور المتهم - يجوز بعد خطاره
- محاكمته والحكم عليه غيابياً . وهو مناصت عليه المادة ٣٧ من القانون .

٧ - لوجب القانون ان تصدر الاحكام مسببة وان يوقعها رئيس
المحكمة والاعضاء الذين اصدروها كما يجوز تأجيل النطق بالحكم اكثر من
مرة ، مع ملاحظة ان مبدأ التسبب يسرى أيضاً على القرارات التأديبية التي

٨ - المحاكم التأديبية تصدر أحكاماً قضائية وقد أجاز المشرع الطعن عليها باعتبار أنها أحكام نهائية وذلك علي النحو التالي :-

أ - أجاز القانون الطعن علي أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا حيث يخضع لذات الشروط والإجراءات المقررة للطعن في الأحكام الإدارية الأخرى فيما عدا ما استثناءه المشرع صراحة وأهم هذه الاستثناءات هي :-

- أن المشرع في القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٥٨ قد حدد نوى الشأن الذين يجوز لهم الطعن في الأحكام التأديبية . وقصرهم علي رئيس الجهاز المركزي للحسابات ومدير النيابة الإدارية ، وعلي رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء علي طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة .

- كما رأينا قد أوجب القانون علي رئيس هيئة مفوضي الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة إذا قدم إليه الطلب من الموظف المفصول .

- نصت المادة ٥٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ علي أنه لا يترتب علي الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك ، كما لا يترتب علي الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

ولنا رأي علي هذا وهو أننا نرى وخصوصاً في أحكام المحاكم التأديبية ضرورة وقف التنفيذ لحين استئناف الطعن أمام المحكمة الإدارية

العليا لأن التنفيذ قبل صدور حكم في الطعن يؤدي إلى اضرار مادية وإد
الموظف فيما لو صدر حكم في الطعن يلغى لحكام المحكمة التأديبية .
وبلاحظ هنا ملاحظتين هما : (١) (٢).

١ - ان القرارات الإدارية الصادرة من الرؤساء الإداريين هي قرارات
يجوز التظلم منها لدى مصدر القرار لو لدى رئيسه ، ومن هنا فإنه يجوز
لمصدر القرار أو رئيسه ان يسحب القرار التأديبي أو يعدله لعدم المشروعية
والتعويض عنها إذا ترتب عليها ضرر ، كل ذلك وفقاً للقواعد العامة المتبعة
بقضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

٢ - المحكمة الإدارية العليا جعلت القرارات التي تصدر من مجالس
التأديب وكأنها أحكام تصدر من المحاكم التأديبية حيث أجازت الطعن فيها
مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك من حيث ملازمة الجزاء التأديبي
الواقع على الموظف .

المطلب الثالث

وقف الموظف عن العمل وتبعات ذلك الموقف

هناك ثلاثة أنواع من الوقف يتعرض لها العامل وهي :-

١ - الوقف عن العمل كعقوبة :

وهو مناصت عليه المادة ٨٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم
٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وهذا النوع من الوقف يكون من سلطات الوزير أو المحافظ ورئيس
الهيئة المختصة .

٢ - الوقف بقوة القانون :

وهو مناصت عليه المادة ٨٤ من القانون المشار إليه حيث نصت :-
على :-

" كل عامل يحبس احتياطياً أو تنفيذاً لحكم جنائي يوقف بقوة القانون
عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف أجره في حالة حبسه احتياطياً أو تنفيذاً
لحكم غير نهائي ويحرم من كامل أجره في حالة حبسه تنفيذاً لحكم جنائي

(١) فقضاء الدعوى التأديبية - دراسة مقارنة - للدكتور / محمد محمود ندا - جامعة عين شمس .

(٢) دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري - الكتاب الأول - للدكتور / محمد ماهر أبو العيول - طبعة
١٩٦٦ - دار الطباعة الحديثة .

نهائى. ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة
لستقرير ما يتبع فى شأن مسؤولية العامل التأديبية . فاذا اتضح عدم مسؤوليته
صرف له نصف اجره الموقوف . وهذا الوقف يتم بقوة القانون ويزول ايضاً
بقوة القانون . ومن ثم يكون الاختصاص بالنظر فى مدى جواز صرف
مرتب الموظف الذى يحبس تنفيذاً لحكم نهائى لما يكون " للسلطة
المختصة " وهى الوزير او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة وذلك
حسب الاحوال .

٣ - الوقف لصالح إجراءات التحقيق :

وهذا النوع من انواع الوقف نصت عليه المادة ٨٣ المعدلة من القانون
سالف الذكر والتي تنص على:-

" لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الاحوال ان
يوقف العامل عن عمله احتياطياً اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة
لا تزيد على ثلاثة اشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة
التأديبية المختصة للمدة التى تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله
وقف صرف نصف اجره ابتداء من تاريخ الوقف .

ويجب عرض الامر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لقرر
صرف او عدم صرف الباقي من اجره . فاذا لم يعرض الامر عليها خلال
عشرة ايام من تاريخ الوقف . وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر المحكمة
ما يتبع فى شأنه .

وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها فى خلال هذه المدة ،
ويصرف الاجر كاملاً ، فاذا برى العامل او حفظ التحقيق او عوقب بعقوبة
الانذار او الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز خمسة ايام . صرف اليه ما يكون
قد اوقف صرفه من اجره . فاذا جوزى بجزاء اشد ، تقرر السلطة التى
وقعت الجزاء ما يتبع فى شأن الاجر الموقوف صرفه . فاذا جوزى بجزاء
الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يجوز ان يسترد منه فى هذه
الحالة ما سبق ان صرف له من اجر " .

ويتبين من هذه المادة انها تقيم الوقف الاحتياطى على اساس الاحكام
التالية وهى :-

أ - الوقف الاحتياطى للعامل لا يكون الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق
ذلك .

ب - يصدر قرار الوقف من ثلاث جهات هي :-

١ - السلطة المختصة اى الوزير او المحافظ او رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة او من يفوضه ادهم وذلك وفقاً للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٢ - من مدير النيابة الإدارية وذلك وفقاً لتعديل القانون الصادر فى ١٩٨٣ .

٣ - واخيراً لرئيس مجلس الوزراء الحق فى وقف الموظف عن اعمال وظيفته او ابعاده عنها اذا تقتضت المصلحة العامة ذلك وبناء على طلب هيئة الرقابة الإدارية .

ماهى العقوبات التبعية على الوقف ؟

هناك تبعات تقع على الموظف من جراء توقيع جزاءات معينة عليه . ومن هذه التبعات . الحرمان من الترقية كعقوبة تبعية :

وقد جرى المشرع فى جميع قوانين التوظيف المختلفة على حرمان العامل الذى توقع عليه عقوبة تأديبية من الترقية فترة من الزمن قد تطول هذه الفترة او تقصر بحسب جسامه العقوبة .

وقد حدد هذه الفترة القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٨٥ وذلك على النحو التالى :-

١ - ثلاثة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة ايام الى عشرة

٢ - ستة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او للوقف لمدة ١١ يوماً الى ١٥ يوماً .

٣ - تسعة اشهر فى حالة الخصم من الاجر او الوقف مدة تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .

٤ - سنة فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً او فى حالة توقيع جزاء خفض الاجر .

٥ - مدة التأجيل او الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلوة او الحرمان من نصفها .

وتحسب فترات التأجيل المشار اليها فى المادة السابقة من تاريخ توقيع الجزاء ولو تدخلت فى فترة اخرى مترتبة على عقوبة سابقة ، فهنا تندمج الفترة القصيرة فى فترة التأجيل الطويلة او مابقى منها .

ولنا رأى هنا بخصوص المادة السابقة :

وهو ان هذه العقوبة وان كانت تبعية الا لنها فى احيان كثيرة يفلت منها بعض الموظفين وتصيب البعض الآخر حيث انها تصيب من هم مؤهلين للترقية وصالحين لها ، بينما الذين لم يحل عليهم الدور فى الترقية يفلتون منها .

ونرى ان يعدل القانون على ان يوضع الامر فى يد المحكمة التأديبية حيث يجب ان يتضمن حكمها ماتراه مناسباً من الحرمان من الترقية المدة التى تراها ، حيث لنا رأى ان ذلك يشكل عقوبتان فى عقوبة واحدة تصيب البعض دون الآخر رغم وحدة المخالفة .

محو الجزاءات التأديبية وآثارها :

تضمن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى المادة ٩٢ منه القواعد التى تمحو بموجبها الجزاءات التأديبية للموقعة على العاملين وذلك بانقضاء الفترات التالية :

١ - ستة اشهر فى حالة التنبيه واللوم والاذار والخصم من الاجر مدة لا تجاوز خمسة ايام .

٢ - سنة فى حالة الخصم من الاجر مدة تزيد على خمسة ايام منقبة

٣ - سنتان فى حالة تأجيل العلاءة او الحرمان منها .

٤ - ثلاث سنوات بالنسبة الى الجزاءات الاخرى عدا جزائى الفصل والاحالة الى المعاش بحكم او قرار تأديبى . ويتم محو هذه الجزاءات بقرار من لجنة شئون العاملين بالنسبة لغير شاعلى الوظائف العليا ، اذا تبين لها ان سلوك العامل وعمله - منذ توقيع الجزاء - أصبح سلوكاً قوياً يرضى عنه رؤسائه وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه فى هذا الشأن .

ويتم المحو بالنسبة لشاعلى الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التى تترتب نتيجة له وترفع لوراق الجزاء وكل مايشير اليه من ملف خدمة العامل .

ولا شك ففى ان محو هذه للجزاء هو باب من ابواب قبول التوبة للموظف الذى عاد إلى صوابه . وهو بدون شك راحة نفسية للموظف حتى تنتظم حياته ويحسن فى اداء عمله .

هذا ولقد قضت محكمة القضاء الإدارى بالامكنونية تطبيقاً لهذه المادة بقولها " ان الآثار التى تترتب على محو الجزاء هى اعتباره كأن لم يكن بالنسبة إلى المستقبل ، فهو لا يزال بالنسبة إلى الماضى ولا يزول ما ترتب عليه ، ولكن تطوى صفحته وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل . وذلك حتى لا يترك الجزاء أثراً غير مباشر فى وزن العامل مستقبلاً اذا ما اريد تقدير كفايته او ترشيحه لمنصب معين مثلاً . ومن ثم فليس معنى محو الجزاء اعادة الحال الى ماكانت عليه قبل توقيعه .

فالমحو ليس مسحاً للجزاء الذى يعدم للقرار المسحوب وماترتب عليه من آثار من يوم صدوره .

ولذلك فإنه ليس من آثار محو الجزاء اذا ماكان بالخصم من المرتب او الحرمان من العلاوة او خفض المرتب اعادة الحال الى ماكانت عليه وذلك برء المخصوم من المرتب او منح العلاوة للمحروم منها او منح المرتب كاملاً بدون خفضاً اعتباراً من تاريخ محو الجزاء^(١) .

ومن هنا فان معنى محو الجزاء هو ازالة كل اثر له فى ملف العامل ، واعتباره كأن لم يكن ، ومقتضى ذلك ان لا يكون للجزاء الذى تقرر محوه اى اثر على حياة العامل الوظيفية المستقبلية بحيث لا يمكن غيبه فى موازنة بينه وبين غيره على اساس سبق توقيع جزاء عليه . ولما بالنسبة للآثار التى تحققت فى الماضى فإنها تظل سارية المفعول . كما سبق ولن نبينا ذلك^(٢) .

(١) دحوى رقم ٢٧٨ لسنة ٣٤ ق ، الصادر الحكم فيها فى ٨ / ٤ / ١٩٨٢

(٢) نهاية للقرار الإدارى عن غير طريق القضاء - الدكتور / حسنى درويش عبد الحميد - طبعة ١٩٨١ دار الفكر العربى - القاهرة .

المبحث الثاني

الأجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل
القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

عندما يلتحق العامل بالعمل لدى جهة الإدارة أو غيرها من جهات
العمل ، فإنه يحصل في مقابل هذا العمل على اجر أو مرتب دورى وعادة
ما يكون شهرياً ، هذا بخلاف ما يحصل عليه في بعض جهات العمل من مقابل
مادى آخر في صورة علاوات أو حوافز أو بدلات ٠٠٠ الف من مقابل مادى
، وهذا المقابل يختلف من جهة الى اخرى ومن عمل الى آخر .

وسوف نتناول هنا ما يحصل عليه الموظف أثناء الخدمة من مقابل
مادى ولول ما يحصل عليه الموظف في عمله هذا هو المرتب في مقابل
العمل حتى ان الانقطاع عن العمل بدون اذن أو عذر مقبول يقابله الخصم
من المرتب وفقاً لقاعدة الاجر مقابل العمل (وهى قاعدة عامة) أو حالة
الحصول على اجازة بدون اجر .

١ - المرتب:

وهو المقابل للمادى الذى يتقاضاه العامل من الدولة في مقابل اداء
عمله، وقد يضاف الى هذا المقابل للمادى العلاوة بانواعها والترقية والمعاش
والمكافآت الاخرى التى يحصل عليها العامل في خلال حياته الوظيفية .

ولو اخذنا عنصر المرتب لوجدنا انه عبارة عن المبلغ الذى يتقاضاه
الموظف شهرياً في مقابل انقطاعه لخدمة الإدارة . ولقد جرت قوانين
العاملين المختلفة على تسميته باسم مرتب ولكن ابتداء من القانون رقم ٥٨
لسنة ١٩٧١ سماه المشرع " لجرأ " . ويحدد لكل وظيفة بحسب درجتها
مربوط يبدأ به من يشغلها لأول مرة .

ولا يراعى في تقدير المرتب أو الاجر مجرد التكاليف مع مقدار ما يؤديه
الموظف من عمل . بل يعتد في ذلك بجملة اعتبارات اخرى خاصة بمكانة
الوظيفة الاجتماعية والمظاهر التى تحتاج اليها ، وما قد تتطلبه في صاحبها
من عناء الاغتراب .

كل ذلك جعل المشرع يحيط المرتب وما في حكمه بضمانات تكفل
وصوله إلى الموظف لينفقه على مصالحه .

بدون مرتب ، سواء اكانت اجازة خاصة لم اجازة مرضية تجاوزت للنطاق المأجور منها ، وكذلك كما فى بعض حالات الوقف عن العمل . . كما سبق وان لوضحنا . . وبالإضافة الى حالة صدور قرار او حكم بالخصم من المرتب كجزاء تأديبي .

وفى حالة نهاية الخدمة للوظيفية فان للموظف يحصل على معاش او مرتب تقاعد اذا توافرت فيه شروط استحقاقه التى اهمها سبق استقطاع نسبة مئوية من المرتب اثناء الخدمة خلال مدة لا تقل عن عدد معين من السنين . ولا ينتهى الحق فى المعاش بمجرد وفاة صاحبه وانما ينتقل اغلب مقداره الى مستحقه من الورثة . واذا لم تتوافر شروط استحقاق المعاش ، يمنح الموظف عن كل سنة من سنوات الخدمة مبلغاً من المال مكافأة تعادل فى العادة شهر او اكثر عن كل سنة من سنوات الخدمة ويصرف للنظر عن سبق الاستقطاع من المرتب اثناء مدة الخدمة .

القانون أعطى حماية خاصة للمرتب الذى يتقاضاه الموظف :

لما كان المرتب الذى يتقاضاه الموظف من عمله يحتل المكانة الهامة فى حياة الموظف معتمداً هو وسرته عليه لمواجهة متطلبات الحياة فى معيشته ، فقد لحاظ به القانون بسياج قانونى معين حيث حرم القانون اجراء الخصم من المرتب او توقيع الحجز عليه الا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء او لاداء مايكون مطلوب للحكومة بسبب يتعلق باداء الوظيفة ، وقد منع القانون مجاوزة الخصم من المرتب الا فى حدود ربع الراتب شهرياً .

ولقد نصت القوانين المتعاقبة على ذلك ومنها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٢ على انه :-

" لا يجوز اجراء خصم او توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة او المصالح العامة و مجالس المحافظات ومجالس المدن والمجالس القروية والمؤسسات العامة للموظف او للعامل مدينياً كان او عسكرياً بصفة مرتب او اجر او راتب اضافى او حق فى صندوق او اخار او معاش او مكافأة او اى رصيد من هذه المبالغ الا فيما لا يجاوز الربع وذلك لوفاء نفقة محكوم بها من جهة الاختصاص او لاداء مايكون مطلوباً لهذه الهيئات من الموظف او للعامل بسبب يتعلق باداء وظيفته او لاسترداد ما صرف اليه بغير وجه حق من المبالغ ، او بصفة بدل سفر او اغتراب او بدل تمثيل او ثمن عهدة شخصية . وعند التراحم تكون الاولوية لتدين النفقة . ومع ذلك

الموظف أو العامل بسبب يتعلق بإداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف إليه بغير وجه حق من المبالغ ، أو بصفة بدل سفر أو اغتراب أو بدل تمثيل أو ثمن عهدة شخصية . وعند التزاحم تكون الأولوية لدين النفقة . ومع ذلك تجوز الحوالة دون الحجز فيما لا يجاوز ربع الباقي بعد الربع الجائز الحجز عليه ، طبقاً للفقرة السابقة لإداء ما يكون مطلوب للهيئات المذكورة أو للجمعيات التعاونية أو المحال التجارية المرخص لها في البيع للموظفين والعمال بالأجل ثمناً لمشتريات تتصل بشئون المعيشة الضرورية للموظف أو العامل أو ما يستحق على أي منهما من رسوم ومصروفات دراسية أو قساطر تأمين على الحياة أو رسم اشتراك في جمعية تعاونية منشأة طبقاً للقانون أو نباد للموظفين أو العمال أو جمعية أو مؤسسة خاصة منشأة طبقاً للقانون أو للوفاء بالقروض التي تمنحها هذه الهيئات أو قساطر الاكتتاب في اسم الشركات المنشأة طبقاً للقانون . ويشترط لصحة الحوالة أن يصدر بها إقرار مكتوب من الموظف أو العامل أن تقبلها الجهة التابع لها المحل أو التي تتولى الصرف " .

ومن هنا يتضح أن الأصل في المرتب هو مقابل العمل وهو ما يبداه القضاء ودعسته المحكمة الإدارية العليا . ومن المقرر أن يمنح للموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة أو المربوط للثابت للوظائف التي من هذا النوع ، وذلك وفقاً للجدول المرفق لقانون العاملين مع ملاحظة إمكان منح بعض العاملين مرتبات أكبر من ذلك " وهم بعض الموظفين ذوي الطبيعة الخاصة " .

٢ - العلاوات والمكافآت والحوافز التي يحصل عليها الموظف :

مسبق لنا أن تناولنا في هذا البحث العلاوات والمكافآت والحوافز التي يحصل عليها الموظف أثناء الخدمة وهي كما رأينا :-

- ١ - العلاوات الدورية .
- ٢ - العلاوات التشجيعية .
- ٣ - العلاوات الإضافية .
- ٤ - المكافآت .

وقد تناولنا ذلك بالتفصيل ولدينا رأينا في ان ما يحصل عليه الموظف وخصوصاً في الإدارة المحلية لا يتناسب مطلقاً مع متطلبات الحياة . وقد عرضنا للجدول المرافق بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ووجدنا ان العلاوات التي يتقاضاها شئىء هزيل ومضحك ٠٠ (هل تعلم ان علاوة حصول الموظف على درجة الماجستير او الدكتوراه في اثناء الخدمة هي ٥ جنيهات - خمسة جنيهات - نعم خمسة جنيهات وكررها وتعطى على المرتب شهرياً - لننا لو اعطينا هذا المبلغ لعامل جمع القمامة من المسكن في الشهر للاقاه في الوجه ولأقسم الا يقترب من المسكن الى الابد ٠٠)

ليس هذا شئء من الاحباط وعدم التشجيع على البذل والعطاء ٠٠ انه لا يوجد تكافىء بالمرءة بين اصحاب المؤهل الواحد في الدولة من مشرقها الى مغربها .

نرى من حصل على مؤهل على مثلاً وعين في الإدارة المحلية منذ عام ١٩٨٠ تجد ان راتبه لا يتعدى ال ٣٠٠ جنيه في حين ان زميله الذى عين مثلاً في وزارة المالية قطاع للجمارك قد حصل على راتب يتعدى ال ٥٠٠ جنيه في الشهر ونرى آخر خلاف الاثنين جاء حظه للعمل فى احدى شركات البترول تجد راتبه قفز الى مايقرب من ال ١٥٠٠ جنيه وهذا تفاوت كبير جداً .

وان ذلك يجعل عدم تكافىء للفرص ويشجع على الانحراف بشتى صورة .

ونرى ضرورة وضع حد لهذا التفاوت بين اصحاب المؤهل الواحد فى قطاعات مختلفة حيث يجب ان يكون - اذا جاز ان يكون هناك تفاوت فليكن يسيراً وليس كبيراً .

ونرى تعليقاً على ذلك :

ان يكون تحديد للراتب على اساس واقعى لمتطلبات الحياة الفعلية من مأكـل ومشرب وملبس ومسكن . لا على اساس وضع الرأس فى الرمال كما تفعل النعمة عندما ترى الخطر قادماً عليها .

فمثلاً شـباب تخرج من الجامعة يكون فى حاجة الى المتطلبات الضرورية وهى بلا جدال كالآتى :

عصابات السرقة بالاكراه . ولقد ثبت من الاحصائيات ان الغالبية من هؤلاء
اما شباب من الجامعات او حديثي التخرج . هل هذا الاسلوب يقضى على
الجريمة لم يشجع عليها ؟؟
الامر متروك لاولى الامر .

المبحث الثالث

لوائح الجزاءات المعمول بها فى الإدارة المطلوبة
مبدأ الثواب والعقاب من المبادئ التى وجدت مع وجود البشر على
الارض . وهذا المبدأ شرعه الله لعباده فنجد ان القرآن الكريم يحدثنا عن ان
" من احسن فلنفسه ومن اساء فعليها " وكذلك ان " الحسنه بعشرة امثالها "
وكذلك يحدثنا على ان " الله سبحانه وتعالى لا يضيع اجر من احسن عملا "
" وان جزاء سيئة بسيئة مثلاً " وان هناك آيات كثيرة فى القرآن الكريم
توضح ان الجزاء مطلوب سواء سلباً او إيجاباً

ومن هنا من للبشر للقوانين التى تحاسب المخطئ وتكافئ
المصيب . . . ومن هنا نرى ان قانون العقوبات وهو قانون يطبق على الجميع
لا يفرق بين مواطن وآخر وقد يقع تحت طائلته بعض من الموظفين فيما لو
اقترب احدهم جرماً مما عدده ذلك القانون .

ونرى فى الجانب الآخر بعض من القوانين الخاصة بعقاب بعض من
فئات معينة على اختلاف مستوياتهم ووظائفهم . فمثلاً قانون الاحكام
العسكرية ، وقانون السلطة القضائية ، وقانون ضباط الشرطة ، . . الخ من
القوانين الخاصة التى تنظم طريقة معاقبة الفئات الخاضعة له . . . ونرى
ايضاً قانون العاملين المدنيين بالدولة فى مرحلته المختلفة وآخرها القانون
رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته اللاحقة وما جاء فيه من جزاءات توقع على
المخالفين من الموظفين .

فلنجد فى هذا القانون فى الباب الثانى - الفصل العاشر - فى ولجبات
العاملين والاعمال المحظورة عليهم . . وتضمن هذا الفصل للمواد من ٧٦
وحتى ٧٧ وشمل الاعمال التى يجب على الموظف ان يتجنبها ويبتعد عنها
. واذا اتاها الموظف يكون قد ارتكب فعلاً يعاقب عليه . .

ثم جاء للفصل الحادى عشر من ذات الباب وذات القانون وتضمن "
التحقيق مع العاملين وتاديبهم . . وتضمن المواد من ٧٨ وحتى المادة ٩٣
منه . . وقد فصل القانون فى هذه المواد الجزاءات التأديبية التى توقع على

الموظفين على اختلاف درجاتهم وكذلك تضمن بعض من الجزاءات التأديبية التي يجوز للسلطة المختصة توقيعها دون سواها ، وهذه المواد جاءت على التفصيل التالي:-

الفصل الحادي عشر : في التحقيق مع العاملين وتأديبهم :

مادة ٧٨ : كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته لو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً ، ولا يعنى العامل من الجزاء استناداً الى امر صادر إليه من رئيسه الا اذا اثبت ان ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لامر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس . بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده .

ولا يسأل العامل مدنياً الا عن خطئه الشخصي .

مادة ٧٩ : لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد للتحقيق معه كتابة وبسماع لقواله وتحقيق دفاعه ويجب ان يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً .

ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الانذار والخصم من الاجر لمدة لا تجاوز ثلاثة ايام ان يكون الاستجواب او التحقيق شفاهة على ان يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء .

مادة ٧٩ مكرراً^(١) : - تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ ، ٤ من المادة ٧٧ من هذا القانون . وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لساائر المخالفات ان توقف متجريه من تحقيق في واقعة او وقائع وما يرتبط بها . اذا كانت للنيابة الإدارية قد بدلت التحقيق فيها ، وعلى تلك الجهة فور إخطارها بذلك لحالة اوراق التحقيق بحالته إلى النيابة الإدارية ويقع باطلاً كل اجراء او تصرف يخالف احكام الفقرتين السابقتين .

وعلى النيابة الإدارية ان تنتهي من التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا خلال ستة اشهر من تاريخ لحالة المخالفة اليها او لاتصال علمها بها .

(١) المادة ٧٩ مكرراً مضافة بالمادة الثانية بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ _ عدد الجريدة الرسمية ٣٢ الى

مادة ٨٠ : الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي :-

- ١ - الانذار .
 - ٢ - تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر .
 - ٣ - الخصم من الاجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة .
ولا يجوز ان يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا للجزاء ربع الاجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه او التنازل عنه قانوناً .
 - ٤ - الحرمان من نصف العلاوة الدورية .
 - ٥ - الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة اشهر مع صرف نصف الاجر .
 - ٦ - تأجيل للترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .
 - ٧ - خفض الاجر في حدود علاوة .
 - ٨ - خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .
 - ٩ - خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الاجر الى القدر الذي كان عليه قبل الترقية .
 - ١٠ - الاحالة إلى المعاش .
 - ١١ - الفصل من الخدمة .
- اما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا فلا توقع عليهم الا للجزاءات التالية :-

- ١ - التنبيه .
 - ٢ - اللوم .
 - ٣ - الاحالة إلى المعاش .
 - ٤ - الفصل من الخدمة .
- مادة ٨١ : تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع انواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ولجراءات التحقيق .
- وللمحقق من تلقاء نفسه او بناء على طلب من يجرى معه التحقيق الاستماع الى الشهود والاطلاع على السجلات والاوراق التي يرى فائدتها في التحقيق واجراء المعاينة .

مادة ٨٢ (١): يكون الاختصاص فى التصرف فى التحقيق كما

يلى:-

١ - لشاغلى الوظائف العليا كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع جزاء الانذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً .

وللرؤساء المباشرين الذين يصدر بتحديدهم قرار من السلطة المختصة كل فى حدود اختصاصه حفظ التحقيق او توقيع جزاء الانذار او الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً فى السنة بحيث لا تزيد مدته فى المرة الواحدة على ثلاثة ايام .

والسلطة المختصة حفظ التحقيق او الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء او تعديله ولها ايضاً اذا لغت الجزاء ان تحيل العامل الى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغها بالقرار .

٢ - للسلطة المختصة حفظ التحقيق او توقيع الجزاءات الواردة فى البنود من ١ - ٦ من الفقرة الاولى من المادة ٨٠ ولا يجوز ان تزيد مدة الخصم من الاجر فى السنة الواحدة على ٦٠ يوماً سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات وكذلك الجزامين اللارين فى البندين ١ ، ٢ من الفقرة الثانية من المادة المشار إليها .

٣ - كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة فى البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة ٨٠ وذلك فى المخالفات الجسيمة التى تحددها لائحة الجزاءات .

٤ - تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ وتكون الجهة المنتكبة او المعار اليها العامل او المكلف بها هى المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقاً للاحكام سالفه الذكر وذلك عن المخالفات التى يرتكبها خلال فترة الندب او الاعارة او التكليف .

مادة ٨٣ (١): لكس من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية

حسب الاحوال ان يوقف العامل عن عمله احتياطياً اذا اقتضت مصلحته التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر .

(١) مادة ٨٢ بند ١ ، ٢ مستجلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

(٢) مادة ٨٣ / ١ مستجلة بالقانون رقم ١٣٥ لسنة ١٩٨٣ .

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة
التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره
ابتداء من تاريخ الوقف .

ويجب عرض الامر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير
صرف او عدم صرف الباقي من أجره فإذا لم يعرض الامر عليها خلال
عشرة ايام من تاريخ الوقف وجب صرف الاجر كاملاً حتى تقرر المحكمة
ما يتبع في شأنه .

وعلى المحكمة التأديبية ان تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ
رفع الامر اليها فإذا لم تصدر المحكمة قرارها خلال هذه المدة يصرف
الاجر كاملاً فإذا برىء العامل او حفظ للتحقيق معه او جوزى بجزاء الإنذار
او الخصم من الاجر لمدة لا تتجاوز خمسة ايام صرف اليه ما يكون قد اوقف
صرفه من اجر ، فإن جوزى بجزاء اشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء
ما يتبع في شأن الاجر الموقوف صرفه ، فإن جوزى بجزاء الفصل انتهت
خدمته من تاريخ وقفه ولا يجوز ان يسترد منه في هذه الحالة ماسبق ان
صرف له من اجر .

مادة ٨٤ : كل عامل يحبس احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائي يوقف
بقوة القانون عن عمله مدة حبسه ويوقف صرف نصف أجره في حالة حبسه
احتياطياً او تنفيذاً لحكم جنائي غير نهائي ويحرم من كامل أجره في حالة
حبسه تنفيذاً لحكم جنائي نهائي .

ويعرض الامر عند عودة العامل الى عمله على السلطة المختصة
لتقرير ما يتبع في شأن مسؤولية العامل التأديبية فإذا اتضح عدم مسؤوليته
صرف له نصف أجره الموقوف صرفه .

مادة ٨٥ : لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من
الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلي الا بعد انقضاء الفترات الآتية :

- ١ - ثلاثة اشهر في حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة
تزيد على خمسة ايام الى عشرة
- ٢ - ستة اشهر في حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة
١١ يوماً إلى ١٥ يوماً .
- ٣ - تسعة اشهر في حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل لمدة
تزيد على خمسة عشر يوماً وتقل عن ثلاثين يوماً .

- ٤ - سنة فى حالة الخصم من الاجر او الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً او فى حالة توقيع جزاء خفض الاجر .
- ٥ - مدة التأجيل او الحرمان فى حالة توقيع جزاء تأجيل العلوة او الحرمان من نصفها .

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تدخلت فى فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق .

مادة ٨٦ : عند توقيع جزاء خفض الى وظيفة اثنى وشغل العامل الوظيفة الاثنى من تلك التى كان يشغلها عند إحالته الى المحاكمة مع استحقاقه العلاوات الدورية المستقبلية المقررة للوظيفة الاثنى بمراعاة شروط استحقاقها وتحدد اقدميته فى الوظيفة الاثنى بمراعاة شروط اقدميته السابقة فيها بالاضافة الى المدة التى قضاهما فى الوظيفة الاعلى مع الاحتفاظ له باجره الذى كان يتقاضاه عند صدور الحكم بتوقيع الجزاء ولا يجوز النظر فى ترقية الا بعد مضى سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء. فإذا وقع على العامل جزاء للخفض الى وظيفة اثنى مع خفض الاجر فلا يجوز للنظر فى ترقية الا بعد مضى سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء .

مادة ٨٧ : لا يجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية او المحاكمة الجنائية او موقوف عن العمل فى مدة الاحالة او الوقف . وفى هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة فإذا استطلعت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبتت عدم ادلائته او وقع عليه جزاء الانذار او الخصم او الوقف عن العمل لمدة خمسة ايام فأقل وجب عند ترقية احتساب اقدميته فى الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية او المحاكمة الجنائية ويمنح اجرها من هذا التاريخ .

ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية او الجهاز المركزى للمحاميات من النيابة الإدارية لقامة الدعى التأديبية .

مادة ٨٨ (١) : لا يمنع انتهاء خدمة العامل لاي سبب من الاسباب عدا الوفاة من محاكمته تأديبياً اذا كان قد بدء فى التحقيق قبل انتهاء مدة خدمته .

(١) مادة ٨٨ فقرة ١، ٣، مستنبطة بقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٢ .

ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها .

ويجوز ان يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة وعشرون جنيهاً ولا تتجاوز خمسة اضعاف الاجر الاساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة .

واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعي رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ والقوانين المعدلة له تستوفي الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة او المبلغ المدخر ان وجد عند استحقاقها وذلك في حدود الجزء الجائز الحجز عليه او بطريق الحجز الإداري على امواله .

مادة ٨٩: يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل اختصاص التأديب من الجهة الاصلية التي يقعها للعامل الى الجهة التي يباشر فيها عمله وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون اكثر من وحدة وذلك بالنسبة الى المخالفات التي تقع في هذه الجهات .

مادة ٩٠: تعفى من الرسوم الطعون التي تقدم ضد احكام المحاكم التأديبية .

مادة ٩١: تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة (١) .

وتسقط هذه المدة بأي اجراء من اجراءات التحقيق او الاتهام او المحاكمة وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء .

ولذا تعدد المتهمون فلين انقطاع المدة بالنسبة لاحدهم بترتب عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة . ومع ذلك اذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى التأديبية الا بسقوط الدعوى الجنائية .

مادة ٩٢: تمحي الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية :-

١ - ستة اشهر في حالة التنبيه واللوم والاذنار والخصم من الاجر مدة لا تتجاوز خمسة ايام .

(١) مادة ٩١قرة لولى مستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

لها ان سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضياً وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيده الرؤساء عنه . ويتم المحو بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي تترتب نتيجة له وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه وما يتعلق به من ملف خدمة العامل^(١).

مادة ٩٢ : تحتفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الاغراض الاجتماعية او الثقافية او الرياضية للعاملين طبقاً للشروط والاضاع التي تحددها السلطة المختصة .

ولقد سبق ولن تعرضنا لشرح بعض من هذه المواد السابقة وابدئنا رأينا في بعض منها .

ولنأرأى على نص المادة ٩١ المشار إليها :

حيث أنها قد اضيفت بموجب القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ حيث جعل مدة سقوط الدعوى التأديبية بعد التعديل هو ثلاث سنوات استناداً لحكم المحكمة الإدارية العليا المشار إليه .

ونحن نرى ان هذا التعديل لا محل له حيث كان يجب الإبقاء على النص السابق قبل التعديل وهو بسقوط الدعوى التأديبية بمضى سنة حيث ان النص قبل التعديل كان كالآتي :-

مادة ٩١ فقرة أولى : تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة او ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها. أي المدينين لقرب ونحن نرى ان هذا النص قبل التعديل ، فيه مرونة واعطاء صلاحيات للرئيس المباشر في تقدير

(١) صدر كتاب دورى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ٢٧ / ١٩٨٢ فى شأن الدعوى التأديبية وفيما يلى نصه :-

كتاب دورى (٢٧) سنة ١٩٨٢

بشأن مدة سقوط الدعوى التأديبية .

٠٠٠ أذاع الجهاز بالكتاب الدورى رقم ٣٧ لسنة ١٩٨١ قوى الجمعية العمومية لقسى القوى والتشريع بمجلس الدولة .

الجرم الذي ارتكبه الموظف ، كما ان في قصر مدة المقوط ضمان حرية الموظف حتى لا تصبح المدة سيقاً مصلطاً على رقبته .

ومن هنا نرى ان النص القديم هو الاصلح في الابقاء في نظرنا .

ولقد قامت كل محافظة بوضع لائحة خاصة بالجزاءات خاصة بالموظفين وصدرت هذه اللائحة بقرار من المحافظ المختص ^(١).

- بجلستها المنعقدة في ٢١ / ١ / ١٩٨١ (ملف ٧٤٩٢/٣٢) التي انتهت فيها إلى موقوف الدعوى التكميلية بمضي سنة من تاريخ آخر اجراء قاطع للتقادم .

الا ان المحكمة الإدارية العليا كانت قد ذهبت في حكمها الصادر بحصة ١٧ / ١ / ١٩٨١ في المطن رقم ٤٨٧ لسنة ٢٢ ق إلى ان مدة سقوط الدعوى التكميلية التي تسري من جديد بعد قطعها بأي من اجراءات التحقيق او الاكهام او المحكمة هي ثلاث سنوات من تاريخ الاجراء الاخير القاطع للتقدم .

لذلك اقد اعيد عرض الموضوع على الجمعية العمومية بجلستها المنعقدة في ٢ فبراير سنة ١٩٨٢ (ملف ٣٢ / ٣ / ٧٤٩) فالتهمت إلى حساب التقادم في الحالة المطالة وفقاً للمبدأ الذي أخذت به المحكمة الإدارية العليا

رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ولقد صدر قرار السيد محافظ الإسكندرية رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ وللخاص باللائحة جزاءات محافظة الإسكندرية والإدارات التابعة لها ، وسوف نرجز هذا القرار فيما يلي :-

قرار رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩

محافظة الإسكندرية

بعد الاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظم الإدارة المحلية والقوانين المحلية له ولائحته التنفيذية .

وعلى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وعلى اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعلى القرار الجمهوري رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ وقرار وزير الصحة ووزير الدولة للإدارة المحلية في شأن إصدار اللائحة الاسمية للمستشفيات والوحدات الطبية التابعة للمجالس المحلية .

وعلى قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ في شأن التفويض في بعض الاختصاصات . وعلى قرار وزير الإدارة المحلية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٩ بتحديد لخصائص رؤساء مجالس الاحياء وعلى منشور إدارة الأورانات المؤرخ في ٢٠ / ٦ / ١٩٦٠ بشأن الجزاءات للخاصة بمحصلي المحافظة . وعلى الامر الإداري رقم ١٤ لسنة ١٩٥٨ بشأن القواعد التنظيمية للحضور والاصراف . وعلى كدولنا رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٦٥ بشأن تفويض مديره صوم ديوان عام المحافظة وغروحه بتوسيع الجزاءات . وعلى قرارنا رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٩ في شأن مواعيد العمل الرسمية وعلى مذكرة الإدارة العامة للتنظيم والإدارة المؤرخة في ٢٥ / ٨ / ١٩٦٩ بشأن إصدار لائحة للجزاءات بالمحافظة .

- قرار -

مادة ١ : يحصل باللائحة الجزاءات المرفقة بديوان عام المحافظة والامهام التابعة له والاحياء الاربية ومديريات الخدمات ومناطقها التابعة للمحافظة . (الاحياء الآن هي حي المنيرة - حي شرق - حي وسط - حي غرب - حي الجسر - حي الميرية - مركز ومدينة برج العرب) .

مادة ٢ : تحرير الجزاءات الواردة بهذه اللائحة بمثابة حد أقصى العقوبة ولمن له سلطة توقيع الجزاء الحق في تخفيض هذه الجزاءات حسب مقتضيه صلاح العمل .

مادة ٣ : يفوض المذكورون في الجدول الملحق باللائحة بتوقيع العقوبات المنصوص عليها كبل نسي دائرة اختصاصه ، مع مراعاة الحكم الخاص بمديرى المستشفيات والاختصاصات الأصلية من السكرتير العام ومديرى مديريات الخدمات وكلاء الوزارة من غير مديرى المديريات ورؤساء الأحياء .

مادة ٤ : يبنى الأمر الإلزامى رقم ١٤ لسنة ١٩٨٥ وقرارنا رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٦٥ كما تلى جميع لوائح الجزاءات المنصوص بها من تاريخ العمل بهذا القرار .

مادة ٥ : على جميع الجهات المختصة تنفيذ هذا القرار كل فيما يخصه
صدر بديوان عام المحافظة في ٢٠ من جمادى الأولى سنة ١٣٨٩ . الموافق ٣ أغسطس سنة ١٩٦٩

محافظ الاسكندرية

أحمد كامل

ولقد صدرت اللائحة التنفيذية - المكرة التصورية لك اللائحة في ١٢ من مايو سنة ١٩٦٩ وتضمنت الآتى :-

صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين بالنوالة وتضمن الفصل الثامن من الباب الأول ولجبات العاملين والأصنام المحظورة عليهم ، والفصل التاسع تحديد العقوبة الجائز توقيعها على العمال حيث تدرج القانون بهذا قدر من الأذى إلى الخصم من المرتب بعد أقصى ثلاثون يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن خمسة عشر يوماً وأسد الاختصاص بتوقيع هذه العقوبة الأخيرة إلى وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ، كما أصلى الوزير سلطة توقيع العقوبات من الأذى إلى الخصم من المرتب بعد أقصى تساه سترن يوماً في السنة الواحدة ، كما فاط به سلطة إلغاء التفرر الصادر بتوقيع العقوبة أو تحديدها وذلك بخفضها أو تقليدها .

ولما كانت المادة ٦٣ من القانون سالف الذكر (القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) فى وحل محله القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) قد نصت على تعيين لائحة الجزاءات للرؤساء الذين يجوز تلويدهم فى توسيع الجزاءات دون النظر إلى درجتهم باختصاص توقيع العقوبة على العاملين الخاضعين لأمرهم ، وفى ضوء لائحة الجزاءات النموذجية التى فاعها الجهاز المركزى للتكظيم والإدارة وما وضع فى هذا الشأن بمعرفة الجهات الحكومية الأخرى ، ومقرسه القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ وقرار وزير الصحة ووزير الدولة للإدارة المحلية فى شأن إصدار اللائحة الاسمية للمستشفيات والوحدات الطبية للمجالس المحلية ووفقاً لما تضمنه القرار الجمهورى وقانون رقم ٢٧ لسنة ٦٨ فى شأن تحديد اختصاصات رؤساء مجالس الأحياء ، فقد وضع مشروع الجزاءات فى صورة تنسم بالسلطة والدروة نسي بليرين رئيسيين . تضمن الباب الأول المخالفات والجزاءات التى وقع على مرتكبيها على الوجه التلى:-

أولاً : مخالفات تتعلق بموايد العمل .

ثانياً : مخالفات تتعلق بإداء اصل الوظيفة

ثالثاً : مخالفات تتعلق بتنظيم العمل .

رابعاً : مخالفات تتعلق بالسلوك .

وكد أعطيت لمواد اللائحة رقماً متسلسلاً واحداً يبدأ من واحد إلى ٥٥ .

وربعت اللائحة وصفاً محدداً لنوع المخالفة وجزاء ارتكابها المرة الأولى ثم الثانية والثالثة والرابعة وتضمن السباب الآتى لحكاماً عامة تتعلق بتطبيق الجزاءات الواردة بها ولحكاماً لرفقة على العاملين وضمماً لحن سير العمل وتنظيمه فى الوحدات والتروع بالهزة ديوان عام المحافظة ومجالس

الأحياء وأهاليهم ومناطق الخدمات وقد روى تفويض رؤساء الفروع والمناطق من الدرجة الرابعة - فئة إدراي أول أو أخصائي أول سلطة توسيع عقوبة الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز يوم وكذا للمراقبين من الدرجة الثالثة فئة كبير إدراين ثان أو كبير أخصائيين ثان سلطة توقيع عقوبات الإنذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام وذلك كالمسار على العاملين من الدرجة الثانية عشر إلى الدرجة الثالثة (تراجع تلك الدرجات في القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) . أما العاملون من الدرجة الثانية عشر حتى الدرجة الرابعة فقد أخصت السلطة للمراقبين العاملون من الدرجة الثانية عشر فئة كبير إدراين أول أو كبير أخصائيين أول سلطة توقيع عقوبة الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز أربعة أيام وكذا يخص السلطة مديروا العموم والسيد / السكرتير العام للمساعدة سلطة توقيع الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام أما سكرتير عام المحافظة ومديري مديريات الخدمات ووكلاء الوزارة من غير مديري المديرية ورؤساء الأحياء فيختصون بتوقيع عقوبة الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تتجاوز ٣٠ يوماً في السنة طبقاً لتجول المرافق للاتحة وذلك بصفة أصلية .

وقد وضع حكم خاص بالنسبة للمخالفات التي تسبب للجان التي تشكل من العاملين بحيث إذا استدعى عمل واحد إلى عدد من العاملين على هيئة لجنة كان كل من هؤلاء العاملين مسؤولاً عما يقع من مخالفات في سبيل إنجاز هذا العمل وذلك بالتقدير الذي أسهم في إتمام هذه اللجنة .

كما وضع حكم خاص بالجزاءات التي توقيع بمعرفة مديري المستشفيات بالنسبة للمخالفات المتعلقة بنظام العمل والتضامن لفصل من مدير المستشفى بتوقيع عقوبة الإنذار بالنسبة لجميع العاملين بالمستشفى وله سلطة توقيع جزاءات للخصم بالنسبة للعاملين بالمستشفى من الدرجة الثانية عشر إلى الدرجة الثامنة بما لا يتجاوز خمسة أيام في المرة الواحدة وخمسة عشر يوماً في السنة الواحدة وله سلطة توقيع الجزاء بالخصم بالنسبة للعاملين من الدرجة السابعة بما لا يتجاوز ثلاثة أيام في المرة الواحدة وخمسة عشر يوماً في السنة الواحدة وله سلطة توسيع عقوبة الإنذار مع اقتراح الجزاءات الأخرى بالنسبة للعاملين من الدرجة السادسة إلى الدرجة السابعة (يرادى مستوى الدرجات الحالي بالنسبة للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) هذا وقد صدر قرار محافظ الإسكندرية رقم ٧٠ لسنة ١٩٧١ وكان نصه كالآتي :-

محافظة الإسكندرية بعد الاطلاع على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية والقوانين الملحة له .

وعلى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة .

وعلى القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٦٨ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات .

وعلى قرارنا رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ بشأن أحكام لائحة الجزاءات لمحافظة الإسكندرية .

- قرر -

مادة أولى : تنصت فقرة جديدة للمادة الثانية من قرار إصدار لائحة الجزاءات المشار إليها نصها كالآتي :

(... وللحفظ الحق في تشديد الجزاء عن الحد الأقصى المقرر بالاتحة إذا وجد ملحق ذلك)

مادة ثانية : تنصت إلى لائحة الجزاءات المشار إليها مادة جديدة في الباب الأول برقم ١٧ مكرر ومقتان في الباب الثاني الخاص بالأحكام العامة برقم ٦ مكرر ١٧ نصها كالآتي :

١٧ مكرر : الباب الأول : "تحديد المخالفات والجزاءات التي توقع على مرتكبيها :

امتناع العامل عن استكمال أوراق محوله إليه أو إلى الإدارة بدون مبرر مجازي على النحو التالي :-

أول مرة	ثاني مرة	ثالث مرة	رابع مرة
إنذار	خصم يوم	خصم يومين	خصم خمسة أيام .
<u>٦ مكرر :</u> الباب الثاني أحكام عامة :			

ولذا نظرنا الى هذه اللائحة وهي لائحة الجزاءات رقم ٢٠٠ لسنة ١٩٦٩ نجد انها منذ عام ١٩٦٩ وحتى الآن سارية ولم يطرأ عليها اى تغيير يذكر ، فى حين ان للتطور قد لحق جميع لجهزة الدولة .

ولنا رأى فى ذلك :

وهو ضرورة اعادة النظر فى هذه اللائحة بما فيها من اسلوب قديم حتى يشملها للتغيير لكي تجارى الحياة المتطورة ، حيث ان ما ورد بها من جزاءات لا يتناسب مطلقاً فى عصر أصبحت هناك مخالفات حديثة مثل نسخ المعلومات وحصص الانترنت وغيره من الأساليب الحديثة . وهو ما ننادى بتطوير القانون الأم وهو قانون العاملين المننين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

* تخلف العامل عن الحضور عند استدعائه للتحقيق او الامتناع عن الاجابة دون مبرر يعتبر قد فُوت على نفسه حق الدفاع وحق عليه جزاء المخالفة المنسوبة إليه .

م ١٧ : المخالفات الواردة فى هذه اللائحة ليست على سبيل الحصر فإذا لم يكسّر اسناد المخالفات المنسوبة الى العامل او وصف معين مما هو وارد فى اللائحة تختص إدارة الشؤون القانونية بتحديد التكليف القانوني للمخالفة والتقدير للوجوب للتطبيق وفى حالة تكرر ذلك يحرض الامر على الرئيس المختص بتوقيع الجزاء لتحديد الجزاء المناسب فى كل حالة .

مادة ثلثية : يمدل نص المادة ١٥ من الباب التالى الخاص بالاحكام العامة من لائحة الجزاءات المشار اليها على النحو التالى :-

م ١٥ : للمسكرين العامل او وكيل الوزارة الحق فى تخفيف الجزاء او تشديده او لغاءه حسب ظروف كل حالة وذلك فى حدود الحد الأقصى المقرر فى كل مرة عن كل مخالفة واردة باللائحة الجزاءات فإذا وجدت ظروف ملائمة تدعو الى تشديد الجزاء عن الحد الأقصى المقرر باللائحة يحرض الامر على السيد المحافظ لتوقيع الجزاء المناسب .

مادة رابعة : يمدل نص الوارد باللائحة لجزاءات المشار اليها فى الجدول الخاص ببيان الرؤساء الذين لهم الحق فى توقيع العقوبات على العاملين تحت بند لولا المحافظ كالاتى : 'المحافظ السلطة فى توقيع عقوبات الانذار او الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم فى السنة الواحدة عن سبكن يوماً كما يكرسن له سلطة لغاء لقرار الصلار بتوقيع العقوبة وتحديدها وذلك بخفيئها وتشديدها متجاوزاً حدود الجزاءات الواردة باللائحة لذا ماوجدت ظروف ملائمة تدعوا ذلك ' .

مادة خامسة :

يصل بهذا القرار اعتباراً من اول ابريل سنة ١٩٧١ .

صدر بديوان عام المحافظة فى ٢٠ محرم سنة ١٣٩١ .

الموافق ١٧ مارس سنة ١٩٧١ .

المسكرين العام

امضاء

الفصل الثالث

الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحاسبة

وينقسم هذا الفصل الى مبحثين على النحو التالي :-

المبحث الأول : تصميم نظام الكمبيوتر والميكرو فيلم في أعمال الإدارة .

وينقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب على النحو التالي :-

المطلب الأول : أهمية نظم المعلومات بالنسبة
للإدارة .

المطلب الثاني : أنواع نظم المعلومات .

المطلب الثالث : نظم الميكرو فيلم .

المبحث الثاني : وضع برنامج زمنية لإنهاء
مصالح المواطنين ومتابعة جديدة .

الفصل الثالث

الأساليب العلمية الحديثة في أعمال الإدارة المحلية
لقد شمل التطور العلمى كافة مجالات الحياة على مستوى العالم بأكمله من مشرقه الى مغربه ويجب على الدول النامية ان تلحق بركب هذا التطور العلمى وان تحرص على ان لا يفوتها ذلك .
لقد كان العمل فى الماضى يدوياً واصبح الآن يدار باجهزة الليزر ودوائر الإدارة والتحكم عن بعد .

لقد اصبح العالم بما يحويه من معلومات وكأنه قرية صغيرة . بذاع الخبير فى أقصى شمال الكرة الأرضية فتجده قد وصل الى أقصى جنوبها قبل ان يرتد طرفك .

لقد اصبحنا فى عصر اطلق عليه عصر العولمة وعصر اتفاقيات للجات وعصر بلا حدود تحول دون وصول العلم من قارة الى أخرى ومن دولة الى أخرى .

ومن ثم فإن الاساليب العلمية الحديثة يجب ان يأخذ بها فى أعمال الإدارة وخصوصاً الإدارة المحلية لقد كان فى الماضى قطاع النظافة فى الإدارة المحلية يعمل بعربات تجرها البغال تقوم بجمع القمامة من الشوارع وكذلك عربات لرش الشوارع بالمياه تجرها الدواب ٠٠٠ واصبح اليوم السيارات للمجهزة بالاجهزة الحديثة حيث تقوم بكس ورش وجمع للقمامة فى آن واحد .

لقد كانت وسيلة الكتابة فى الماضى هى زجاجة الحبر والقلم واصبح الآن الكتابة على اجهزة الكمبيوتر الحديثة وهناك اجهزة للنسخ وأخرى للتصوير والمنتاج وما الى ذلك من اجهزة حديثة . ولقد دخلت الحاسبات الآلية فى كافة مجالات العمل الحكومى وغير الحكومى لما لها من سرعة فائقة ودقة متناهية فى إنجاز العمل .

حتى ان أعمال الارشيف كانت تحتاج لمساحات كبيرة من الغرف لحفظ المستندات ولحياناً أخرى كانت تتكون من عدة طوابق فى المبنى .

اصبح الآن يمكن حفظ المستندات التى كانت تحتاج لمساحات كبير من الامتار المربعة فى عدد محدود من السنتيمترات فى جانب من لحد للارتفاع . كل ذلك بفضل العلم الحديث وثورة المعلومات .

المبحث الأول

تعميم نظام الكمبيوتر والميكرو فيسلم في أصل الإدارة

ماهو الحاسب الآلى :

الحاسب الآلى هو الكمبيوتر ويسمى أيضاً الحاسوب " Computer " وهو عبارة عن جهاز الكترونى يتم تغذيته بالبيانات التى يقوم بمعالجتها وتحويلها الى معلومات تساعد وتساعد متخذ القرار محققاً لمستخدمه عدة مزاي لا تتوافر فى التشغيل اليدوى للبيانات ، ومن هذه المزايا :

أ - السرعة : حيث يتفوق الكمبيوتر على الانسان فى قدرته على اجراء العمليات الحسابية الممتدة والمتكررة وينجزها فى وقت ضئيل .

ب - الدقة : كلما كانت المدخلات صحيحة كلما كان ناتج المعالجة يكون صحيحاً ودقيقاً وبذلك يتغلب الحاسب على الاخطاء البشرية المتكررة .

ج - الوفر الاقتصادى : استخدام وسائل التخزين الثانوية يساعد على تقليل حيز الوثائق المستخدمة ولانجاز الاعمال فى وقت قصير مما يخفف من تكاليف المعالجة مقارنة بالنظم اليدوية .

د - المعولية : بمعنى الوثوق فى التعامل من جمع الناتج من التشغيل مع الدقة والسرعة ، لذلك نجد انتشار استخدام الحاسبات فى مجالات متعددة إدارية وصناعية وعلمية وبحثية يصعب حصرها .

هـ - تعدد الاستعمالات : يمكن استعمال الحاسب فى اداء اعمال مختلفة من خلال البرامج المتخصصة فى تنفيذ غرض معين .

ماهى السمات والملايح التى يتميز بها نظام المعلومات ؟

١ - ان نظام المعلومات يتكون من مجموعة من الاجراءات الموضوعية للتأكد من ان المعلومات المناسبة قد وصلت للفرد المناسب فى الوقت المناسب .

٢ - ان العنصر البشرى يعتبر احد المكونات الاساسية فى نظام المعلومات حيث ان المعلومات تنتج وتستخدم بواسطة بشر فى المنظمات . وهم أيضاً الذين يقومون بصنع القرارات وممارسة لنشطة للعمل اليومية بناء على المعلومات التى تتوافر لديهم من هذه النظم .

٣ - ان هناك فرقاً بين نظام المعلومات والحاسب الآلى ، فالحاسب الآلى والبرمجيات " Software " المرتبطة به تعتبر ادوات ووسائل فى نظم

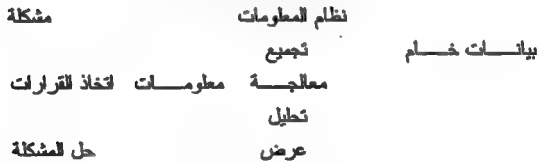
المعلومات الحديثة . رغم ان نظم المعلومات التى كانت تعتمد بشكل كلى على للنظم اليدوية " M annual S ystems " قد وجدت منذ فترة طويلة قبل نشأة الحاسبات الآلية ، الا ان ظهور الحاسبات الآلية قد اسهم بشكل مباشر فى تطوير هذه النظم ومن ثم فإن الحاسبات الآلية ماهى الا اداة لتخزين ومعالجة واسترجاع وعرض المعلومات .

اما البرمجيات فهى مجموعة من الاجراءات والتعليمات التى توجه وتتحكم فى عمليات تشغيل الحاسبات الآلية . لذلك فإن معرفة كيفية تشغيل واستخدام الحاسبات الآلية والبرمجيات تعتبر امراً هاماً فى تصميم نظم المعلومات الحديثة ، مع الاخذ فى الاعتبار ان الحاسبات الآلية هى جزء فقط من نظام المعلومات ، وليست هى كل نظام المعلومات كما يعتقد البعض .

٤ - ان هناك فرقاً بين البيانات والمعلومات . فالبيانات هى حقائق تم تسجيلها بشأن احداث معينة تمت او مستم مستقبلاً . فهذه الحقائق قد تكون مستقلة وغير مرتبطة ببعضها وغير محددة العدد .

واما المعلومات فهى بيانات قد تم معالجتها بشكل اعطى لها معنى بالنسبة لمستقبلها او استخدامها وازدادت ليها قيمة حقيقية او مدركة بالنسبة لعمليات صنع للقرارات الحالية او المستقبلية . ويمكن التعبير عن العلاقة بين البيانات كما فى الشكل التالى (١):

العلاقة بين البيانات والمعلومات



(١) مذكرات فى نظم المعلومات الإدارية _ المبادئ والتطبيقات _ الدكتور / عبد الهادى مسلم - تجربة الإسكندرية " مركز للتنمية الإدارية طبعة ١٩٩٦ ص ٣٨ وما بعدها .

٥ - ان الغرض من نظام المعلومات هو تحسين عمليات صنع القرار
فى المنظمة ، ولقد قسم سايمون (Simon , 1960) القرارات الى
نوعين:

قرارات مبرمجة (Programmed) وهى تلك القرارات المتكررة
والروتينية والمحددة جيداً . ولتى توجد لجراءات معرفة مسبقاً للتعامل معها.
وقرارات غير مبرمجة (No nprogrammed) وهى تلك التى يجب على
متخذها ان يستخدم حكمه الشخصى وتقييمه ورؤيته بشأنها . وهى قرارات
غير متكررة ولكل منها طبيعته المميزة ، وغالباً ماتكون على درجة عالية
من الاهمية ولا توجد لجراءات معرفة مسبقاً للتعامل معها . ويقع بين هذين
النوعين من القرارات نوع ثالث هو القرارات شبه المبرمجة . وهى تلك التى
تحتوى على بعض الجوانب الروتينية ، وبعض الجوانب المتميزة .

انلك فهناك العديد من انواع نظم المعلومات التى تتناسب مع الانواع
المختلفة من القرارات . فالقرارات المبرمجة يناسبها نظام معلومات يعرف
بنظام معالجة المعاملات (Transaction Processing System)
وتختصر الى (T P S) او ما يطلق عليه نظام معالجة البيانات " Data
Processing System " وتختصر الى (DPS) .

والقرارات شبه المبرمجة يناسبها نظام المعلومات المعروف بنظام
المعلومات الإدارية " Management in formation System " .
وتختصر الى (MIS) .

لما لقرارات غير المبرمجة فيناسبها نظام المعلومات المعروف باسم
نظام دعم القرار " Decision Support System " وتختصر الى
(DSS) .

ونظام دعم الإدارة العليا " Executive Support System " .
وتختصر الى (ESS) .

٦ - ان نظام المعلومات هو لحد النظم الفرعية فى المنظمات . ويعتمد
نظام المعلومات مدخلاته من البيانات من مصادر داخلية وخارجية عديدة ،
كما ان مخرجات نظام المعلومات تستخدم فى عمليات صنع القرار وعمليات
الرقابة التى تمارس فى المنظمات سواء من اطراف داخلية او خارجية.

المطلب الأول

أهمية نظم المعلومات بالنسبة للإدارة
لاهمية نظم المعلومات بالنسبة للإدارة شأن عظيم ، فقد شهدت الآونة الأخيرة تزايداً مستمراً وسريعاً في أهمية نظم المعلومات بالنسبة للمنظمات . وترجع هذه الأهمية إلى ظهور ثلاثة اتجاهات حديثة في النظم والمنظمات .

الاتجاه الأول : تزايد نفوذ المعرفة والمعلومات في المجتمعات الصناعية الحديثة وايضاً تزايد نفوذ المشتغلين بها في المنظمات . فحوالي ٧٥ % من الناتج القومي الإجمالي للولايات المتحدة الأمريكية يعتبر ناتجاً أو مخرجاً لقطاع المعلومات . ولذلك فإن لتأجية المشتغلين بالمعلومات أصبحت أحد الاهتمامات الرئيسية في المجتمعات الغربية ، مما أدى إلى زيادة الطلب على المعلومات والاتصالات بشكل غير مسبوق .

الاتجاه الثاني : إن تنمية وتطوير شبكات الاتصال والمعالجات الدقيقة قد أدت إلى ظهور نظم معلومات مبنية على استخدام أجهزة الحاسبات الآلية وشبكات الاتصال المتقدمة . زاد هذا الاستخدام للدرجة التي يمكن بها تصميم وبناء منظمات تعمل بالكامل بواسطة الحاسب الآلي ، ويتصل فيها بعض أعضاء المنظمة ببعضهم من خلال شبكة معلومات واحدة ، الأمر الذي كان حتماً منذ سنوات قليلة ماضية .

الاتجاه الثالث : إن التغييرات التي طرأت في الطلب على المعلومات وفي الأساليب الفنية اللازمة لتشغيلها أدت إلى تغيير مفهوم ودور المعلومات . فقد أصبح ينظر إلى المعلومات باعتبارها مورداً استراتيجياً هاماً ، كما أصبح لاداء المنظمات يعتمد بشكل متزايد على مايمكن ان يقدمه نظام المعلومات المستخدم بها . فنصيب المنظمة من السوق ، وتكاليف الإنتاج ، ومدى القدرة على تقديم منتجات جديدة ، وإنتاجية العاملين كلها أمور أصبحت تعتمد بشكل كبير على نوعية وجود نظام المعلومات في المنظمة . ونتيجة لظهور هذه الاتجاهات الثلاثة ، من المتوقع ان يحدث تغيير مماثل في أدوار المديرين . فلا يتوقع من المدير اليوم استخدام نظم المعلومات فقط، بل يجب أيضاً أن تتوافر لديهم القدرات والمهارات اللازمة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات في تصميم أنظمة عمل تمكن منظماتهم من العمل بكفاءة وتزيد من قدرتها على المنافسة ، فضلاً عن فهم مواصفات وإمكانيات الأجهزة " Hardware " والبرمجيات " Software " للتأكد من

مكانية تشغيلها ومدى توافقها معها .ومن هنا ينبغي ان يسعى كل مدير من المديرين المعاصرين وايضاً مديري المستقبل الى التعرف على تكنولوجيا المعلومات بفرض استخدامها في تصميم وإدارة منظماتهم . ومن هنا تتطلب هذه المسئوليات الجديدة للإدارة من المديرين فهماً أعمق لتكنولوجيا ونظم المعلومات بشكل أكثر مما سبق .

ومن هنا فإنه نتيجة لادراك الأهمية المتزايدة لنظم المعلومات بالنسبة للإدارة ، اتجهت معظم الجامعات ومدارس الإدارة الى ضرورة ان يكون من بين مقرراتها الدراسية مقرر أو أكثر في نظم المعلومات . فلم يكن المديرين في الخمسينات ومعظم الستينات في حاجة الى معرفة الكثير عن كيفية معالجة المعلومات في المنظمة . ولم يكن هناك للكتابات والبحوث التي تهتم بتوضيح هذه العملية . ولكن تزايد أهمية نظم المعلومات بمرور الوقت أدى الى تغيير المفاهيم الأساسية لكل من للمعلومات ونظم المعلومات .

نظرة في التطور التاريخي لمفهوم المعلومات :

كان في الماضي من ينظر الى المعلومات باعتبارها شراً لابد منه وذلك في خلال الخمسينات وذلك كأحد مستلزمات ونواتج النظم البيروقراطية التي كانت سائدة في ذلك الوقت .

ولقد كانت المعلومات في تلك الفترة عبارة عن كميات ضخمة من الأوراق يمكن ان تعرقل المنظمة وتمنعها من اداء عملها الأساسي . وتعتبر آلات المحاسبة الإلكترونية " Electronic Accountig Machines " وهي اول نظم المعلومات التي ظهرت في الخمسينات وكان الغرض منها هو تخفيض حجم وتكاليف التعامل مع الأوراق والمستندات .

ثم بعد ذلك تغير مفهوم المعلومات في الستينات حيث ادركت الإدارة ان المعلومات يمكن ان تساعد في تطوير عمليات صنع القرارات الإدارية .
واقد عرفت نظم المعلومات السائدة في الستينات واولئ السبعينات باسم نظم المعلومات الإدارية .

واعتبرت نظم المعلومات الإدارية مصنعاً لإنتاج المعلومات وتوفيرها في شكل تقارير دورية عن الإنتاج والتنفقات المالية والمخزون والمقبوضات والمنفوعات وغيرها من العمليات الإدارية .

واقد ساعد على نمو هذا المفهوم تطوير أجهزة الحاسبات الآلية عامة للغرض .

ثم حدث تغيير تالى فى مفهوم المعلومات خلال السبعينات واولائل الثمانينات فقد تم النظر للمعلومات باعتبارها اداة جيدة للرقابة على اعمال المنظمات والمساعدة فى صنع القرار وحل المشكلات الإدارية ولقد عرفت نظم المعلومات التى سادت خلال هذه الفترة بنظم دعم القرار ونظم دعم الإدارة العليا وقد كان الغرض من هذه النظم هو تحسين وزيادة سرعة عمليات صنع القرارات الإدارية وحل المشكلات المتنوعة التى يواجهها هذا النوع من المنظمات .

ولقد اتجهت المنظمات فى العقد الاخير الى تصميم نظم معلومات جيدة لدعم اداء المهام الإدارية اليومية والمساعدة فى صنع القرارات ذات الطبيعة الخاصة .

ثم بدأ مفهوم المعلومات يتغير مرة اخرى خلال التسعينات حيث اصبح ينظر للمعلومات باعتبارها مورداً استراتيجياً " Strategic Resource " يحقق مزايا تنافسية للمنظمات ، وسلاحاً استراتيجياً يساعد المنظمة فى التغلب على المنافسة الخارجية .

ولقد اشداد دافت (Daft , 1992) الى ان المعلومات يمكن ان تحقق للمنظمات مزايا تنافسية من خلال قدرتها على تخفيض التكاليف وتحقيق التنويع فى المنتجات . فالمعلومات الجيدة تمكن الإدارة من صنع القرارات التى تعوق دخول منافسين جدد فى السوق ، وولصاً تساعد فى إيجاد علاقات فعالة مع الموردين . ويمكن ان تغير من موازين قوى المنافسة فيما يتعلق بتكاليف الانتاج والتوزيع .

ولقد ادى هذا المفهوم الجديد للمعلومات الى ظهور نظم معلومات جديدة تعرف باسم النظم الاستراتيجية " Strategic Systems " لغرض منها هو التأكد من بقاء وازدهار المنظمة فى المستقبل القريب .

المطلب الثانى

أنواع نظم المعلومات

تنوعت نظم المعلومات بتنوع مستوى التكنولوجيا السائدة فى المنظمات، وولصاً باختلاف المستوى التنظيمى لصناعى القرارات . ولقد شهدت نظم المعلومات تطوراً تاريخياً . حيث سادت فى الفترات المتعاقبة انواع مختلفة من نظم المعلومات ، فقد كان التركيز فى البداية على البيانات ثم تحول التركيز بعد ذلك الى المعلومات ، وفى تطور لاحق تم التركيز على

دعم القرارات في المنظمة ، ولما الآن فقد أصبح التركيز على الاتصالات ومن المتوقع ان يتحول التركيز خلال الفترة القادمة الى الاستشارات .
وانواع هذه النظم هي :-

- ١ - نظم معالجة البيانات .
Date Processing Systems(DPS)
- ٢ - نظم المعلومات الإدارية . (MIS)
Management Information Systems
- ٣ - نظم دعم القرار .
Decision Support Systems (DSS)
- ٤ - نظم تجهيز المكتب آلياً
Office Automation Sysms (OAS)
- ٥ - نظم دعم الإدارة العليا .
Executive Support Systems (ESS)
- ٦ - لنظم الخبرة والذكاء الاصطناعي :
Exepert Sysms & Artificial Intelligence (ES&AI)

وسوف نلقى بعض الضوء على هذه النظم . والجدير بالذكر انه يطلق على هذه الانواع من النظم - نظم المعلومات المبنية على الحاسب الآلي -
Computer Based Information Systems وذلك لاعتمادها على الحاسب الآلي كأحد المكونات الأساسية في النظام.

أولاً : نظم معالجة البيانات : DPS

المقصود بمعالجة البيانات هو تحويل الأرقام والحروف الى معلومات بغرض زيادة منفعة استخدامها .

ويتولى نظام معالجة البيانات عمليات جمع البيانات التي تصف مجالات النشاط المختلفة مثل - التسويق - الإنتاج - التمويل - الأفراد ... الخ ومعالجتها وتخزينها لحين الحاجة إليها ، وتلخيصها وعرضها في شكل تقارير تحتوي على معلومات يمكن استخدامها بواسطة الأفراد والجماعات من داخل وخارج المنظمة .

والغرض من استخدام نظم معالجة البيانات هو الاحتفاظ ببيانات دقيقة وحديثة عن أنشطة المنظمة . والجدير بالذكر ان في بعض المجتمعات الغربية يكون احتفاظ المنظمات بنظم معالجة البيانات ليس امراً اختيارياً بل هو أمر مفروض على هذه المنظمات من خلال الأجهزة الحكومية والمهنيين وقد تفرض بعض الأجهزة الرقابية ذلك .

ثانياً :نظم المعلومات الإدارية : (MIS) :

عندما ازداد حجم المنظمات وما تتعامل فيه من بيانات أصبحت نظم معالجة البيانات غير قادرة على توفير احتياجات صانعي القرارات من معلومات ولذلك لتجهت المنظمات كبيرة الحجم إلي استخدام نظم المعلومات الإدارية لتوفير معلومات تصف الأنشطة العامة للشركات أو الأنشطة التي تمارس في إحدى المجالات الوظيفية بها - تسويق ، إنتاج ، أفراد ، تمويل الخ . بشأن ما حدث في الماضي ، وما يحدث الآن ، وما هو متوقع حدوثه في المستقبل وغالباً ماتوفر هذه النظم المعلومات في شكل تقارير دورية وتقارير خاصة يمكن للمديرين استخدامها في صنع القرارات وحل المشكلات.

ثالثاً : نظم دعم القرار : (DSS):

بدأ مفهوم نظم دعم القرار في الظهور في أواخر الستينيات مع ظهور نظم مشاركة الوقت في الحاسب الآلي . فوفقاً لهذا النظام يستطيع أى فرد ان يتفاعل بشكل مباشر مع الحاسب الآلي دون الحاجة الى اللجوء للمتخصصين فى المعلومات . ولقد فتح نظام مشاركة الوقت بذلك فرصاً جديدة استخدامات الحاسب الآلي . وتعرف نظم دعم القرار بأنها تلك النظم التي تساعد المدير الفرد - أو مجموعة صغيرة من المديرين يعملون معاً كفريق - فى حل مشكلة شبه مبرمجة وذلك من خلال توفير المعلومات والاقتراحات المتعلقة بالقرار . ويوجد العديد من انواع نظم دعم القرار .

رابعاً : نظم تجهيز المكاتب آلياً : (OAS):

وهذا يعنى استخدام الآلات والاجهزة فى اداء مهام مادية كانت عادة ما تؤدي بواسطة البشر ، وذلك بغرض لجاز العمل بشكل أكثر سرعة ودقة وتجهيز المكاتب آلياً يشمل كل انواع نظم الاتصالات الرسمية وغير الرسمية المتعلقة بتوصيل المعلومات المكتوبة وغير المكتوبة من شخص لآخر داخل أو خارج المنظمة ومن أمثلة الأجهزة التي يمكن ان تؤثث بها المكاتب : معالج الكلمات ، والبريد الالكتروني ، والبريد الصوتي والجدول الالكتروني للمواعيد ، وشبكات الحاسب الآلى ، الفاكسلى ، ووحدات الطباعة ، والاجتماعات للتليفونية واجتماعات الفيديو وحيدة ومتعددة الاتجاه والميكرو فيلم . . . وغيرها . ومن هنا فإن تجهيز المكاتب آلياً يجعل المدير مرتبطاً مع غيره من الافراد والجماعات من داخل وخارج المنظمة باكثر من

وسيلة للاتصال ، وعلى المدير ان يختار المزيج المناسب من هذه الاجهزة بما يمكنه من اجراء الاتصالات والتعامل مع المعلومات بفاعلية .

خامساً : نظم دعم الإدارة العليا: (ESS) :

من نظم الإدارة الحديثة هو نظام دعم الإدارة العليا فهو ذلك النظام الذى يتم تصميمه لمساعدة الإدارة العليا فى عملها . ويعتمد هذا النظام على توفير حامىب للى شخصى لادى كل عضو من اعضاء الإدارة العليا . وتتصل الحاسبات الشخصية ببعضها البعض شبكياً من خلال حامىب للى فائق Mainfram يعمل لخدمة للمنظمة ككل .

ويشمل هذا الحاسب الشخصى على معلومات خاصة بعضو الإدارة العليا ، فضلاً عن إمكانية وصوله الى المعلومات الموجودة فى الحاسب الفائق الذى يقوم بتلخيص هذه المعلومات وعرضها وفقاً لاساليب عرض محددة مسبقاً ، وغالباً مايتصف تشغيل هذا النظام بالبساطة فى ادخال المعلومات بالإضافة الى وسر العرض خاصة فى حالة اعتماده على نوافذ العرض " Windws " حيث يمكن عرض اكثر من بيان على نفس شاشة العرض من خلال فتح نوافذ اضافية . ومما لاشك فيه فان نظام دعم الإدارة العليا يساعد مستخدم للنظام فى التعرف على مدى فاعلية المنظمة فيما يتعلق بتحقيق اهداف معينة او جودة ممارستها لانشطة معينة قد يترتب عليها نجاح المنظمة او فشلها .

سادساً : انظم الخبرة والذكاء الاصطناعى : (ES & AI) :

ومعنى الذكاء الاصطناعى هو تزويد لجهزة الحاسبات الآلية بالقدرة على ممارسة سلوك يمكن ان يتصف بأنه ذكاء اذا قام به العنصر البشرى . والفكرة الاساسية وراء انظم الخبرة هى ان الخبراء فى مجال معين يقومون بتغذية الحاسب الآلى بمالديهم من معرفة ويتم تخزين هذه المعرفة فى الحاسب الآلى بشكل مبسط بحيث يمكن استخدامها بواسطة غير نوى الخبرة للحصول على النصائح التى يحتاجونها . وبالتالي فهو يصح غير الخبراء ويقدم لهم المنطق الذى لستند اليه فى ذلك اذا لزم الامر . ولقد شاع استخدام هذه النظم فى المجالات الطبية والهندسية وجارى انتشارها الآن فى المجالات الإدارية ومجالات الاعمال الاخرى .

المطلب الثالث

نظام الميكرو فيلم :

نظام الميكرو فيلم هو تنظيم الوثائق وتسجيلها اى تكوين نظام معلومات يقوم على قاعدة من الوثائق المنظمة ولا يقتصر النظام على نوع بعينه من الوثائق بل يمكن تطبيقه على الوثائق والمستندات بغض النظر عن نوعها او الانشطة التى تستخدمها سواء كانت وثائق علمية او وثائق ارشيفية او تاريخية او رسومات هندسية او خرائط او مكاتبات بهذه كلها وثائق تتضمن معلومات تفيد فى الغرض الذى وجدت من اجله واستخدام نظام الميكرو فيلم يقوم بتنظيمها وحفظها بغرض الحفاظ على محتواها الفكري وهذا هو اساس نظام الميكرو فيلم الذى يهتم بتنظيم وحفظ واسترجاع المعلومات الموثقة اياً كان نوع المواد والمعلومات التى تضمها الوثائق ويتم حفظ الوثائق فيما يطلق عليه الارشيف او المحفوظات .

ما هو دور الارشيف والمحفوظات فى العملية الإدارية ؟

المحفوظات هى المستندات التى تستجمع بمرور الزمن نتيجة الانشطة المختلفة بالمنظمة وهذه المستندات هى مصدر المعلومات بهذه المنظمة .
والعملية الإدارية بها . ويعتبر الارشيف جزءاً اساسياً من النظام الإدارى بالمنظمات والدولة لا سيما فى الدول المتقدمة وهو ما يطلق عليه الارشيف القومى . ويوجد بمصر دار للمحفوظات بمنطقة القلعة تحفظ به المستندات للحكومية وان كانت لا تؤدي نفس دور الارشيف القومى كعنصر من عناصر الثقافة القومية .

ماهى أهمية الارشيف ؟

الارشيف يعتبر مخزن للبيانات والمعلومات بدخل المنظمة وهو بمثابة العقل بالمنظمة لاذ تحفظ به جميع الوثائق التى تحوى البيانات والمعلومات التى تتعلق باوجه النشاط دخل المنظمة . وللارشيف بهذه الصفة أهمية عظيمة فى المجتمع الحديث وبخاصة فى الدول للنامية . ويمكننا ان نتصور أهمية وأهمية حفظ الوثائق والمستندات باستخدام الميكرو فيلم اذا تصورنا ارشيفاً يضم مليونى خريطة او مليون رسم هندسى موجودة دون تنظيم او ترتيب ، فكيف يمكن للمستفيد ان يصل الى حاجته منها من بين الآلاف من الوثائق والمستندات مرتبة بطريقة بدائية عقيمة لا يمكن ان تمكن من

الوصول الى المطلوب بالسرعة والكفاءة اللتين يتطلبهما سرعة انجاز الاعمال فى المجتمع الحديث .

ومن ناحية اخرى تتضاعف اعداد الوثائق والمستندات فى كل عام ، وما لم يتم ترتيب هذه المستندات وتنظيمها تسهيلاً لاسترجاعها والسيطرة عليها فلا يمكن ان يتم العمل فى المنظمة على الوجه المناسب واستفحال مشكلة للمعلومات بالاضافة الى تعرض الوثائق التى قد تكون لها قيمة مادية او معنوية كبيرة لخسارة لا يمكن تعويضها .

كل ذلك لى الى اجراء دراسة تحت اشراف منظمة اليونسكو لتحديد اهمية الارشيف سواء على المستوى القومى او على مستوى المنظمات كاداة ادارية فعالة ضرورية لتحقيق للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية .

وقد تمت للدراسة بالتعاون مع المجلس الدولى للارشيف وقد اسفرت عن اعداد دراسة عن وظيفة ودور الارشيف وإدارة المستند على علم الإدارة العامة وميامة التخطيط فى الدول النامية ، وقد جاء بالدراسة ان مسئولية المؤسسات الارشيفية للقومية بالنسبة للارشيف والمستندات الجارية تشير بحق الى القيم الرئيسية التى تقيد بنسها وتتعلق بالإدارة والبحث معاً ، فهى من ناحية اخرى تكون مصدراً قومياً لا غنى عنه للبحث سواء كان اكاديمياً او يتعلق بالإجراءات الحكومية ، ومع ان هذه الادوار هامة فى كل مكان الا انها ذلت اهمية خاصة فى الامم النامية حيث ان نمو الدولة ومنظماتها يعتمد الى لقصى حد على للفاعلية الإدارية ، وان وجود للوثائق والمستندات والحفظ للفعال لها شروط لاغنى عنه للفاعلية الإدارية فهو يضمن للتوثيق للمكانى للسياسات والبرامج والعمليات ويضمن للتنظيم المنطقى لهذا التوثيق بحيث يمكن لاسترجاع للمعلومات التى تحويها للوثائق بسرعة حينما يحتاج اليها ويضمن صيانتها .

وفى غياب الانظمة للفعالة لحفظ المستندات التى توفر هذه المزايأ فإن الإدارة سوف تتأثر بعدة عوامل منها ضياع الوقت والمال والموارد للبشرية بالاضافة الى انتشار للوضى وعدم المقننة للوظيفية ، لذلك فإن الارشيف لىذا لحسن اعدادده وحفظ للوثائق به فإنه يسهم بصورة كبيرة فى تحسين نوعية الاداء الحكومى بصفة عامة عن طريق الانتفاع بالتجارب السابقة وتجنب للتحكرار غير للضرورى للجهد السابق وتجنب ضياع الوقت واللكاليف

بالإضافة إلى فائدته للأبحاث العلمية واستمرارها وإيضاً للنمو الفعلى الذى يعتمد على حسن الاستفادة من الوثائق .

ومن هنا يتضح ان الارشيف هو عصب العمل فى المنظمة يصب فيه كل شرايين الحياة بها وان نجاح المؤسسة يعتمد الى حد كبير على سرعة وفاعلية وكفاءة جهاز الارشيف فيها وقدرته على تقديم المعلومات المناسبة فى الوقت المناسب لاتخاذ القرار المناسب وان اى خلل فى سلسلة الإجراءات التى يقوم بها جهاز الارشيف سوف يؤدى الى خلل ما فى عمل المؤسسة .

وبالرغم من الاهمية الملقاة على عاتق الارشيف الا ان حالته فى كثير من المنظمات تدعو للأسف والرناء حيث يصاب بعضها بالمرور بلغة تقتل فى ضياع او فقدان لجزاء كبيرة من مكوناته وتمزق هولمشها وتلقها نتيجة الحشرات والرطوبة وسوء الحفظ بالإضافة الى سوء عملية التصنيف والترقيم وتكرار تعديلها نتيجة تغير الفهرسة والترقيم مما يترتب عليه عدم امكان الوصول الى المعلومات المطلوبة من وثائق معينة فى وقت مناسب وبدون جهد وعناء .

وإذا نظرنا الى الواقع الفعلى فى كثير من المؤسسات والمنظمات الى النظرة الى العمل فى الارشيف هى نظرة غير محبوبة وغير مرغوب فيها وتقوم هذه النظرة على انه من الاعمال الاقل اهمية وأقلها مستوى فى نظر المسؤولين والعاملين على حد سواء .

هذا بالإضافة الى تخصيص بعض اماكن غير لائقة للارشيف مثل البديرون اى ان بعض المنظمات تتخذ من البديرونات وبعض غرف السطح لاعمال الارشيف دون مراعاة الشروط الصحية .

وكل ذلك يتطلب اعادة النظر فى وضع الارشيف وطريقة حفظ الوثائق او المستندات بما يكفل الحفاظ عليها وسرعة استرجاعها وهو الاساس فى ظهور تكنولوجيا المصغرات الفيلمية اى الميكروفيلم وهو الذى اخذت به فى الغالب الاعظم دور المحاكم التابعة لوزارة العدل عندنا هنا فى مصر .

ماهو نظام الميكروفيلم او المصغرات الفيلمية ؟

ان نظام الميكروفيلم او المصغرات الفيلمية هى وسيلة لتسجيل وحفظ الوثائق والمستندات . وقد بدء التفكير فى نظام الميكروفيلم نتيجة الحاجة الشديدة لحفظ الوثائق وكتطور لتكنولوجيا علوم التصوير الضوئى . ففى عام ١٨٣٩ بدلت طريقة التصوير الضوئى تنتشر بفضل العالم الفرنسى

(لويس واجير - ١٧٨٩ - ١٨٥١) الذى اخترع آلة للتصوير التى تحمل اسمه ، وفى نفس العام كان مصور الجليزى هو (جون بنيامين دانسر) قد توصل الى اخراج لول صورة مصغرة بأن وضع عدسات ميكروسكوب فى كاميرا والنقط صورة مصغرة بنسبة ١٦٠ الى ١ ويمكن عرض الصورة الناتجة بواسطة الميكروسكوب وقد تطورت اجهزة التصوير والمصغرات الفيلمية وتعد اشكالها وهى ميكروفيلم وميكروفيش وميكروجاكت .

ماهى فوائد نظام الميكرو فيلم ؟

تتعدد فوائد نظام الميكرو فيلم فى عدة نقاط منها :

١ - وسيلة لحماية الوثائق الهامة من التلف والدمار نتيجة التداول او السرقة او اللقد .

٢ - وسيلة لزيادة امكانية تخزين الوثائق والمستندات .

٣ - صعوبة عمليات الطبع والتخزين والتوزيع فى النظم العادية .

٤ - عدم امكانية تطبيق اساليب الحفظ للمركزى واللامركزى فى وقت واحد فى النظم التقليدية .

٥ - الوفرة فى حيز التخزين ، فقد وجد ان المصغرات الفيلمية توفر حوالى ٩٠ % الى ٩٨ % من الحيز اللازم لحفظ الوثائق بالاضافة الى تنوع وسائل حفظ الوثائق متعددة الابعاد .

٦ - تنظيم الوثائق بصورة متطورة وسهلة وسرعة الاسترجاع للوثائق والمستندات والبيانات .

٧ - امكانية عمل اكثر من نسخة من الوثيقة او المسند مع حفظ الاصل فى ارشيف مؤمن .

٨ - تحقيق السرية لضرورة استخدام اجهزة معينة لقراءة بدلاً من العين المجردة لوجود جهاز قراءة للميكروفيلم يمكن مشاهدة الوثائق المصورة من خلاله حيث تظهر الوثيقة المصورة على الشاشة التى هى شبه شفافة بمقياس ٢١٠ × ٢٩٨ مم بالاضافة لجهاز يعرض للميكروفيش يمكنه الاحتفاظ ب ٧٥٠ بطاقة والوصول الى اى منها فى حوالى ٣ ثوان وغالباً ماتكون هناك وحدة طباعة ملحقة على جهاز قراءة بطاقات الميكروفيلم والتى يمكنها الوصول للبطاقة او الفيلم التسجيلى فى ثوان معدودة وطباعة نسخة طبق الاصل من محتوياتها .

٩ - يمكن توصيل اجهزة الميكروفيلم بالحاسب فيما يطلق عليه اجهزة خرج الميكروفيلم . فقد يكون حجم البيانات المطلوب تشغيلها بالمنظمة كبيرة وضخمة وتحتوى على مجموعة كبيرة من المستندات والمخرجات الورقية مما يشكل مشكلة كبيرة للمنظمة وصعوبات جمة فى عمليات التخزين . ولحل هذه المشكلة تم امزاج بين تكنولوجيا الحاسبات وتكنولوجيا الافلام النقية والميكروفيلم حيث يتم توصيل الحاسب باجهزة الميكروفيلم . وهذه من الطرق الحديثة فى نسخ البيانات والمستندات الاصلية فى اقصر وقت ممكن مع الاحتفاظ باصل المستند فى غرف حفظ مجهزة خصيصاً لذلك .

*المخرجات الميكروفيلمية للحاسب الآلى : Computer Output (Microfilm COM)

وهذا يتم الاستفادة باجهزة المخرجات الميكروفيلمية للحاسب فى استقبال نتائج التشخيص من ذاكرة الحاسب وتسجيلها بصورة ومسجلة على افلام وشرائح بما يوفر حوالى ٩٨% من اماكن التخزين

*الاسترجاع بمساعدة الحاسب : Computer Assisted Retrieval :

وهنا يتم الاستعانة بالحاسب لتحديد مكان المستند المطلوب والمخزن على الميكروفيلم طبقاً لفهرس يعدّ ويخزن بالحاسب للاستعانة به للتحديد السريع لموضع المستند .

ماهى الفوائد التى تعود من وراء هذا النظام ؟

- لنظام الميكروفيلم فوائد عدة نوجز منها مايلى :
- ١ - هو نظام ذو حل علمى متطور لمشاكل التعامل مع الكم الهائل من مخرجات الحاسب الورقية وذلك باستبدالها بمصغرات فيلمية (ميكروفيش) .
- ٢ - يحقق للمستخدم وفراً كبيراً جداً فى وقت تشغيل الحاسب .
- ٣ - يوفر الكبير فى استهلاك ورق الطباعة .
- ٤ - امكان حفظ مخرجات الحاسب .
- ٥ - تسهيل عملية البحث واسترجاع البيانات من مخرجات الحاسب وذلك بامكانية الفهرسة المتطورة التى يتبعها هذا النظام .
- ٦ - تسجيل بيانات الحاسب المخزونة على اشرطة او اقراص ممغنطة على شكل ميكروفيش يقبل نظام الاشرطة المغناطيسية المختلفة .

٧ - يحتوى الفيش للواحد على بيانات تصل الى ٤ مليون حرف - ٦٠ سطر فى الصحيفة × ١٦٠ حرف للصفحة × ٣٠٠ صحيفة .

٨ - يحتوى الفيش على بيانات يمكن قراءتها بالعين المجردة لتوضيح اسم التقرير المسجل على الفيش وتاريخ التسجيل ودليل لاول وآخر بيان مسجل عليه ورقم الفيش .

٩ - يمكن الاطلاع على البيانات المسجلة على الميكروفيش باستخدام قارئ الميكروفيش العادى .

التطبيق على ماسبق :

من كل ماسبق يمكن ان نعرف نظام المعلومات بانه اطار عام تتدفق فيه البيانات ايا كان نوعها ومصدرها ، ويحتوى على مجموعة من العناصر المترابطة والمتكاملة لتجهيز البيانات وتخزينها وتشغيلها بهدف توفير المعلومات التى تحتاجها الإدارة فى الوقت المناسب لاستخدامها فى العملية الإدارية فى ضوء مجموعة من القواعد والمبادئ من خلال شبكة تجمع كل قنوات الاتصال داخل المنظمة . من هنا وجب ان تدخل الاساليب العلمية الحديثة فى اعمال الإدارة المحلية ، حيث تمتحق الاهتمام والعناية باستخدام هذه الاساليب ، ويجب ان تكون هناك ضرورة فى ادخال نظام الميكروفيش فى إدارتها التى تستخدم فيها الملفات لحفظ البيانات مثل ملفات تراخيص المجلات وتراخيص المباني وذلك لكى يحل محل الارشيف الذى عفا عليه الزمن ، وكذلك يجب ان ينظر إلى البيانات والمعلومات التى تحتوىها الملفات نظرة ذات قيمة . كما ان الاتجاه للحديث توجه الآن الى حفظ هذه المعلومات فى أجهزة الكمبيوتر على اسطوانات خاصة يمكن استرجاعها عند الحاجة .

المبحث الثاني

وضع برامج زمنية لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة جديدة

إن الجديدة فى العمل تقود الى النجاح وهذا هو الفرق بين الشعوب المتقدمة والشعوب الاخرى الاقل تقدماً ، حيث ان الاخيرة ليس للوقت قيمة او ثمن عندها بينما الاولى للوقت والزمن ثمن وهو ما حسنا عليه الدين الاسلامى الحنيف ، حيث اننا نجد ان هناك لحاديث كثيرة يستفاد من معناها ان الله سبحانه وتعالى سوف يحاسب المرء ويسأله عن وقته فيما قضاه وعمره فيما افناه .

ومن هنا فان المواطن حيث يلجأ الى مرفق من مرافق الدولة لانتهاء خدمة من الخدمات التى تختص بها الإدارة ، تجد هذا المواطن ينتقل بين مكاتب الموظفين مرات ومرات لا تحصى وكذلك يتردد على هذه المكاتب مرات ومرات ويستمر فى ملاحقة طلبه اكثر من شهر و كل مرة بحجة مختلفة مرة الموظف غائب - مرة الموظف موجود فى اجتماع - مرة الموظف خرج للمعيلة - مرة الموظف فى دورة تدريبية - مرة الموظف فى اجازة مرضية فجأة - كل هذا ويكون الرد ولحد فى جميع المرات وهو ان الاوراق فى درج مكتب الموظف ولا يمكن فتح المكتب الا اذا تم تشكيل لجنة ١٠٠٠ الخ من الحجج والمبررات التى لا مبرر لها سوى تعطيل مصلحة طالب الخدمة او المواطن .

ومن هنا نرى ضرورة وضع برامج زمنية ينهى خلالها الموظف الخدمة المطلوبة منه بحيث يحدد هذا الزمن او تلك المدة من تاريخ غلى طلب المواطن واذا انتهت المدة دون تنفيذ المطلوب يعرض الامر على رئيس المصلحة باسباب هذا التأخير ثم اقتراح مدة مناسبة تالية لانتهاء الخدمة وان يشكل فى كل مصلحة جهاز يسمى جهاز المتابعة والامراف على تنفيذ ذلك وتكون الجزاءات فى حالة التقاعب او التأخير دون عذر او مبرر مقبول رادعة .

كما نرى عدم وضع العراقيل وطلب مستندات ليس لها مبرر سوى تعطيل مصلحة المواطن وهى غالباً تكون لاغراض اخرى مستترة .

كذلك ضرورى عمل سجلات خاصة فى كل إدارة تقوم بتقديم خدماتها للمواطنين لإثبات تاريخ تقديم الطلب والمدة المحددة لإنهاء هذا

الطلب بتخللها خانات لبيان الاجراءات اليومية التي تمت في هذا الطلب حتى تسلمه للمواطن .

ومن هنا نجد ان مصالح المواطنين سوف يتم إنجازها في اقل وقت ممكن وخروج المواطن من المصلحة وهو راضاً عنها وعن النظام بأكمله .
ومن ثم ينتهي تكمن للطلبات في المكاتب والإدارات دون مبرر ونقضى على ظاهرة هروب الموظفين من العمل حيث ان الموظف سوف يجد ان هناك التزام عليه بانتهاء ماله من طلبات في وقت محدد والا سوف يتعرض للجزاء والعقاب .

وهنا يجب ان يكون العقاب والجزاء رادعاً مثل توقيع الجزاء بالخصم من المرتب علاوة على الحرمان من المميزات التي كان يتقاضاها الموظف ان كان هناك مميزات يحصل عليها .

ومن ثم تكون هذا المتابعة جدية حيث تكون قد ائتت بشمارها المطلوبة .

ويجب ان لا تكون المتابعة داخلية بل يجب ان تكون المتابعة متعدية جهة الإدارة المحلية الى الإدارة المركزية بتكليف حملات متابعة مركزية وترفع تقريرها للسلطة المختصة - الوزير او المحافظ حسب الاحوال - وان تضع السلطة المختصة هذه التقارير موضع اعتبار وتتخذ في شأنها ما هو مناسب سواء بطريقة ايجابية او بطريقة اخرى قد تؤدي الى احالة القيادة الى التحقيق او النقل الى مكان آخر ولكي تسير العملية الاصلاحية في الإدارة المحلية متوازية مع بعضها فإنه يجب ان :-

بوضع برامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف :

لقد سبق وان ذكرنا انه يجب ان يكون هناك برامج تدريب للموظفين في جهات عملهم لاطلاعهم على كل ما هو حديث في مجال الإدارة . وندينا بان يكون هذا للتدريب حقيقى . الهدف منه هو الوصول بالموظف الى مستوى رقى من العلم والتعامل مع الوظيفة والمتعاملين معه .

وليس ببرامج تدريب الهدف منها هو ملئ بطاقات الترقى لبعض الموظفين فقط . حيث ان هناك بعض المصالح تشترط لكي يرقى الموظف الى فئة وظيفية اعلى ان يكون قد حضر عدد معين من الدورات التدريبية وبرامج للتدريب ، علماً بأنه في كثير من الاحيان تكون هذه البرامج بعيدة كل البعد عن مجال عمل الموظف .

فمثلاً على سبيل المثال نجد ان هناك دورات تدريبية للتأهيل لمديرى الإدارات نجدها خليط من المحاسبين ، والقانونيين ، والإداريين ، والمهندسين ٠٠٠ الخ . وهى دورات لا علاقة لها بالناحية التخصصية .

بل يجب ان تكون الدورات إدارية تخصصية بمعنى ان تكون فى مجال الإدارة وكيفية إدارة المشاة أو للتعامل مع المروسين أو التعامل مع الجمهور أو كيفية ترتيب وتبويب متعلقات المنشأة . هذا من ناحية وان يكون التدريب تخصصياً فى مجال التخصص أى مثلاً فى مجال المحاسبة برفع المستوى العلمى فى هذا التخصص ، وكذلك فى المجال الهندسى يكون برفع المستوى الفنى الهندسى فى مجال التخصص ، أما الاسلوب الحالى فهو يحتاج الى اعادة النظر .

كما لننا نرى ضرورة الاحتكاك التدرجى بمعنى ارسال المحاسبين مثلاً الى جهاز المحاسبة لتدريبهم ، وارسال للمهندسين الى المراكز الهندسية المتخصصة لاطلاعهم على أحدث الوسائل التى يجب استخدامها فى العمل ٠٠٠ الخ . ومن هنا وجب ان يكون التدريب وبرامجه لها علاقة بالعمل وليست تدريبات عامة ليس لها علاقة بما يمارس من عمل .

ومن الملاحظ ان هناك فرق بين التدريب والتعليم . فالتعلم يركز على موضوعات معينة ، بينما يجب ان يكون التدريب على مهارات يجب اكتسابها . فطلبة الجامعات يملون بالمرحلة التعليمية ومن ثم فإنهم بعد تخرجهم يشعرون بأن لديهم الكثير من المعرفة ولكنهم لا يعرفون تماماً كيف يمكن ان يستخدمها للفرد منهم وذلك فى الواقع العلمى . ولكن عند تدريبهم على برامج تدريب معينة فهو يعنى اكتساب المتدربين للمهارات التى تمكنهم من تجاوز الاعمال بكفاءة .

ونطالب بأن يكون هناك تقييم فعلى وحقيقى للمتدربين بعد انتهاء فترة التدريب ولا مانع من ان يكون هناك نجاح ورسوب حتى يكون للتدريب فعلى وحقيقى ويأتى بالاهداف التى وضع من أجلها . ان نظام الترقيات الحالى فى حاجة الى اعادة النظر حيث ان للترقية من درجة الى اخرى يجب ان تكون بموجب اختبارات وليس على اساس الاقدمية المطلقة حيث ان هناك من هم أقدم ولكن للأسف هم أقل معرفة وأقل كفاءة عن من هم أحدث منهم وكل اعتمادهم على للرئاسة يكون على اساسى انه الاقدم وليس الاكفأ .

هل يمكن ان ينتقل طالب الدراسة من المرحلة التى هو بها الى
مرحلة تالية بسبب انه قد بقى فى هذه المرحلة عدد معين من السنوات ؟
اعتقد ان هذا مستحيلاً ، حيث ان الانتقال من مرحلة الى اخرى يكون
بالاختبار والنجاح ، وهو ما نطلبه فى عملية الترقية من مرحلة الى اخرى .

الخلاصة

لقد تناولنا فى هذا البحث بعض من الجوانب السلبية فى اعمال الإدارة المحلية ووضحنا لها بعض الحلول العملية ، وان كنا نرى انه يصعب التغيير مالم تكن هناك إرادة جادة وصانقة على التغيير .

" ان الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم " .

وقلنا انه يجب ان يكون للتغيير فى الجوهر قبل الشكل وان يكون الاهتمام بالفرد قبل الآلة ، اى بمشغل الآلة وهو الموظف ، حيث تبين من البحث عدم وضع الموظف فى اى اعتبار بحيث يكون الهدف منه هو الإصلاح ، فعلى سبيل المثال :

١ - لا يوجد تناسب البتة بين ما يتقاضاه الموظف من اجر وبين متطلبات الحياة لافطية .

٢ - لا يوجد نشاط اجتماعى فعلى لاعالة الموظف فى حالة الكوارث بل هناك أنشطة ترفيهية تستهلك ولا تضيف .

٣ - لا توجد رقابة فعلية للموظفين للمطالبة بالحقوق او الوقوف الى جانب الموظف فى بعض ما يطرأ عليه من محن وكوارث .

٤ - يتم نقل بعض الموظفين الى مناطق يصعب فيها الوصول بالمواصلات العادية دون النظر الى مايعانيه من مشقة مالية وصحية .

٥ - دلفما ينظر إلى الدقة فى مواعيد الحضور والانصراف دون النظر الى مايبين ذلك من وقت .

٦ - التسلسل الرقابى فى حاجة الى اعادة النظر لما يتخلله من وجود بعض افراد لها مصالح متبادلة مع بعض موظفى الإدارة المحلية وبالاخص القيادية فيها .

نظرة عامة :

ان الاساس الذى يجب ان يتم الإصلاح على اساسه هو الدخل او المرتب الذى يتقاضاه الموظف وذلك لمواجهة اعباء الحياة التى تتداد قسوة يوماً بعد يوم ومعدل المرتبات ثابت ، وان ذللت فإن هذه الزيادة تكون بنسبة ١ : ٥٠ بالنسبة للزيادة فى اسعار جميع وسائل الحياة ، ويجب لعلاج ذلك التحرر من تعبير الشهادات والاتجاه نحو سياسة العرض والطلب بالنسبة

للمؤهلات ، و الاتجاه الى التدريب التحويلي لمواجهة النقص فى بعض الوظائف على حساب الفائض فى البعض الآخر .

ونأمل ان لا نكون كالنعامة التى تكفن رأسها فى الرمال عندما تستشعر الخطر قائماً عليها معتقدة ان الخطر قد ابتعد عنها ، فى حين انبها بذلك أصبحت فريسة سهلة .

ان معدل جرائم الرشوة والاختلاس فى مجال الإدارة المحلية لكثير من هذه الحوادث فى قطاع الاعمال العام او قطاع البنوك المصرفية او غيرها من المؤسسات التى يكون دخل الفرد فيها مرتفع .

ان تشديد عقوبات الرشوة والاختلاس دون معالجة اسبابها يودى الى الاتجاه لجرائم اخرى تودى نفس الهدف بعقوبة اقل ، وهو كمن يرجو بقاء الماء على الرمال ، فلا بد من معالجة الاسباب قبل النتائج والعقاب . فإن الوقاية خير من العلاج .

لذا نظرنا نظرة واقعية وموضوعية فلما نجد ان الاتجاه العام ناحية التخصص هي نظرة فى محلها من واقع تجارب الاشتراكية المسابقة وقبضة الدولة وهيمنتها على كل المرافق والمؤسسات ، ولقد بدأت الدولة تخطو خطوات موفقة فى هذا الاتجاه ، فلقد تحويل الهيئة القومية للاتصالات الى شركات . ولا يخفى علينا مدى النجاح الذى حققته هذه الشركة فى مجال الاتصالات ، ونكاد نكون قوائم الانتظار فى تركيب خطوط للتليفونات قد انتهت ، حيث كانت هذه القوائم تحمل طلبات مضى عليها عشرات السنين .

كذلك رأينا محطات القوى الكهربائية التى تقام باستثمارات سواء اجنبية او وطنية وانعكس ذلك على الخدمة التى تقدم للمواطن .

ولخيراً وليس آخراً قيام شركة فرنسية باعمال النظافة العامة فى الاسكندرية - شركة لونس - ولقد لمس جميع أهل الاسكندرية الفرق بين ماكانت تقوم به المحليات من أعمال للنظافة وما تقوم به هذه الشركة حالياً بما لديها من معدات حديثة متطورة ورعاية كاملة للعاملين بها واحترام آدمية هؤلاء العمال الذين كانوا من أدنى الطبقات وأقربها .

وما كان يقوم به هؤلاء العمال من سلبيات سبق التنويه.

عنها في هذا البحث .

إلا أن ذلك لا يغل يد الدولة عن الرقابة على هذه الشركات حيث أنه ظهرت بعض السلبيات لهذه الشركات من التلويح المالية حيث أصبح هدفها وشاغلها هو جمع أكبر كم من الأرباح بأساليب قد وجدت من يشجعها في الإدارة المحلية .

ولينا نرى أنه في ضوء ذلك يجب أن نعود إلى نظرية المرافق العامة بإيجابيتها وترك ما بها من سلبيات .

إن ظاهرة البطالة التي يعيشها شبابنا اليوم لا تخفى علينا ولا تخفى علينا أسبابها ولا نتائجها .

ولرى أنه لعلاج ولو جزء من هذه المشكلة يجب أن تفتح الدولة باب الأجالات بدون مرتب على مصراعيه وإحلال عمالة مؤقتة بدل من العامل الذي يحصل على أجازة ويكون مقرون العمل المؤقت بمدة الإجازة طالت أم قصرت . وهو مانص عليه قانون العاملين بالدولة الحالي ولكن نرى أن مانص عليه القانون شيء والواقع العملي شيء آخر . كذلك فتح باب المعاشات المبكرة بدون قيود للكفالات العادية من العاملين وبشروط للكفاءات الساندة . فإن ذلك من شأنه أن يمتص جزء من الأعداد الهائلة من العاطلين ولا يمنع من الاتجاه إلى التكريب التحولي على بعض الحرف لسد العجز في بعض التخصصات . ولقد سبق وأن تناولنا موضوع تعيين القيادات الإدارية في الدولة وقتنا أن الغالبية العظمى من هؤلاء القادة يصلون إلى مناصبهم بالتعيين من القيادة السياسية سواء عن طريق المعاملة أو رداً لجميل أو منحة أو مكافأة أو لصلة قرابة ... إلخ وذلك دون مراعاة عنصر القدرة أو الكفاءة على إدارة ما أسند إليه من مسئولية ، وتكون في النهاية النتائج معروفة - رشوة وفساد واضطراب لمصالح المواطنين وعدم قدرة على الإدارة - والأمثلة على ذلك كثيرة منها وعلى سبيل المثال لا الحصر : تعيين نائب عام سابق في منصب محافظ لتصديه إحدى القضايا وتوجيهها حسب رأى القيادة السياسية فكانت مكافأته بأن عين محافظاً لإحدى المحافظات الهامة ، وكانت النتيجة أن جال وصل في هذه المحافظة حتى وقع أخيراً واقتضح أمره فأحيل إلى القضاء بعد أن رفقه الصحافة للرأى العام وكان مصيره خلف القضبان ، والأمثلة على ذلك كثيرة لاتعد ولا

تحصسى - وإليك بما تحويه الصحف اليومية من أخبار أصبحت شبه عادية بل ويومية .

- ونرى كما سبق وأن أوضحنا أن تكون المناصب القيادية عن كثافة وجدارة وقدرة على العمل دون سلبات لأن أعمال الرئيس وشخصيته تنعكس على مروضيه سواء سلبيا أو إيجابيا - ونرى أيضا ضرورة الانضباط فى العمل فى كافة المجالات لأنه ينقصنا الانضباط ليس فى الوقت بل فى تقديم الخدمات وفى إنجاز العمل وفى نوع وكم الخدمة ، هذا ليس على المروضين بل يجب أن يبدأ من القمة حيث أن قمة الهرم هى القدوة للقاعدة العريضة من المروضين والموظفين ، وهنا نكرر المثل القائل " إذا كان رب البيت بالدف ضاربا فشيمة أهل البيت لارقص " ، فلا داعى للخصوصية والاستثناء فى تقديم الخدمات بل يجب أن يكون شعار الجميع أمام القانون سواء ، حقيقة لا شعرا فقط . وهذه التفرقة واضحة فى الإدارة المحلية فى مجال ترخيص المباني حيث أن المواطن العادى توضع أمامه كافة العراقيل والعقبات ، أما أصحاب النفوذ بل وأصحاب القلوس تصل إليهم الخدمة وهم فى منازلهم - خدمة توصيل للطلبات للمنازل من بعض الموظفين أصحاب النفوس الضعيفة - .

كما سبق وأن أوضحنا ليس هناك جهات ترفع الموظف إجتماعيا فى مجال الإدارة المحلية بل أن النشاط الإجتماعى منحصر فى نشاط الرحلات - الشئون الرياضية - أما الشئون الإجتماعية بمعناها الواسع فليست موجودة . فمثلا هناك من الموظفين من يمرض أو من يقبض عليه فى قضايا داخلية أو خارجية ، هناك من تحدث له الكوارث ، فلا يجد من يقدم له يد العون أو المساعدة لأنه كما أشرنا لا توجد نقابة تتحدث بلسان حال الموظف أو للعامل ، فهذا النشاط معدوم كليا .

كان هناك جمعيات فنية سبق إنشاؤها فى عهد الرئيس الراحل أنور السادات فى كل وحدة من الوحدات التى تجمع فيها عدد معين من العمال أو الموظفين وكان نشاط هذه الجمعيات كجمعيات استهلاكية تقوم بتقديم ما يحتاج إليه العامل من مواد استهلاكية إلى مواد وسلع معمرة بالنقسيط خصما من المرتب ، إلا أن هذا النشاط سرعان ما انقضى بعد رحيل الرئيس السادات رغم ما كان فيه من مميزات كثيرة لجميع العاملين ويقتدر ضئيل من السلبات .

ونأمل أن تعود هذه الخدمة مرة أخرى لما فيها من تيسيرات على العاملين وأن تقرر بها النشاط الإجتماعى المنوه عنه بصورة لجان إجتماعية بكل وحدة لرعاية شئون الأفراد للوقوف إلى جوارهم فى الأزمات والكوارث . وأن تباشر هذه اللجان عملها بصورة جدية لا بشكل صوري . .

ويجب على الإدارة ليس كوحدة إدارية بل الإدارة بمفهومها للواسع ممثلة في الدولة أن تعمل بقدر المستطاع على التخفيف عن كاهل العامل والموظف في الدولة وخصوصاً الذين يقعون تحت مسمى قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لما لهؤلاء من خصوصية من ناحية الدخل العام الذى يحصلون عليه ، وسبق أن قلنا أن هؤلاء لا يحصلون إلا على الراتب الشهري فقط ونسبة حوالي ٢٥ % من الحوافز وهذه الحوافز لكي يحصل عليها العامل لا بد من الحضور بنسبة معينة خلال أيام الشهر وضرورة عدم الغياب ، وإذا تصادف وحصل العامل على أجازة مرضية لعدد أيام معين - غالباً أكثر من ثلاثة أيام في الشهر - يحرم للعامل من هذه الحوافز - وهذا يسرى على جميع الأجازات التي يحصل عليها العامل بكافة أنواعها - هذا بخلاف من يعملون في المؤسسات المصرفية أو غيرها من الشركات سواء خاصة أو عامة ، ناهيك عن من يعمل من العمال في قطاعات أخرى مثل قطاع البترول.

- هناك ظاهرة أخرى سبق وأن تناولناها في هذا البحث وهي ظاهرة " النفاق " بصفة عامة والنفاق الإداري بصفة خاصة .

وهذه للظاهرة ربما يصعب إقتراح الحلول لها لأنها ظاهرة " سيكولوجية " بحتة أي مرتبطة بما درجت عليه الأخلاق - ولقد سبق لأمير الشعراء أحمد شوقي أن قالها ، حيث قال :

إنما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن هموا ذهبت أخلاقهم ذهبوا .

وكما أن هذه الظاهرة مرتبطة بالأخلاق فهي أيضاً أحياناً أخرى تجد لها البيئة التي ترعاها وتشجع على تكاثرها سواء في الأسرة الصغيرة أو في الأسرة الكبيرة أو في مجال العمل حيث يتم تشجيع وتقريب من هم بهذه الصفة وتقديم كل حافز وكل تشجيع لهؤلاء بل نجد الكثرة منهم قد وصلوا إلى مراكز حيوية وحساسة بفضل ما قدموه من نفاق - وهذا لا يخفى علينا إذا نظرنا حولنا - وهنا عناصر كثيرة تشجع على هذا النفاق حيث أن للتقرب إلى السلطة وكل من له سلطان أصبح بالنفاق وليس بالكفاءة أو للجدارة أو حتى بما وصل إليه الإنسان من مستوى علمي بل هناك بطانة وهي ما يطلق عليها بطانة الرؤساء هي التي تسود ولها الريادة في المؤسسة التي تعمل بها ، وكما سبق وأن أشرنا أن هذا مرتبط بضعف الإيمان وضعف الوازع الديني حيث أن جميع الأديان السماوية تنهى عن النفاق وتكره فيه .

ولقد تناولنا فى هذا البحث للبيروقراطية واشكالها المختلفة وما تتصف به اعمال الإدارة المحلية من تعقيد فى الإجراءات وطولها وما يلزم منها ، وما لا يلزم نجده يلتصق بالمصالح العامة والخاص بالمواطنين مما يجعل الكثير من المواطنين يحجم عن السير فى الإجراءات القانونية اللازمة للحصول على الخدمة ويفضل العمل المخالف للقانون عن طول هذه الإجراءات ، وقد تعرضنا لأشكال للبيروقراطية وأنواعها فى مصر القديمة وبعض الدول الأخرى .

وكذلك استعرضنا أسباب التخلف الإدارى فى اعمال الإدارة المحلية سواء أكان هذا التخلف فى الأسلوب أو فى الأدوات المستخدمة فى اعمال تلك الإدارة وما يعقب ذلك من تاخر وتخلف فى تقديم الخدمة للمواطنين ومقارنة بتلك التى تقدم فى مؤسسات أخرى لا تخضع للنظام البيروقراطى وتناولنا أيضاً التخلف الفنى فى تلك الإدارة ومعناه ومجالاته وأسبابه ثم اقترحنا الحلول لهذه المشكلات سواء كانت فى مجال تنظيم المباني والقوانين المتعاقبة التى تنظم تلك المباني من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وحتى القانون رقم ١٠١ لسنة ١٩٩٦ والقرارات الوزارية المنظمة لتلك العملية وتعرضنا أيضاً لأسباب التخلف الفنى فى المجال القانونى وكيفية تفسير القوانين فى الإدارة المطبقة وتطويع النصوص ليس لخدمة المواطن بل لأرماقه مما يؤدى إلى لجوئه فى أحيان كثيرة إلى القضاء ، وكيف أن طول فترة التقاضى تؤدى إلى ترك الحقوق ، بل فى أحيان كثيرة يترك المواطن الممتلك القانونى ويلجأ إلى ممتلك آخر غير قانونى ربما هو الأقصر فى نظره للحصول على الحق . وكذلك التخلف فى مجال التخطيط والمتابعة ونوعية هذه المتابعة وهل هى حقيقية أم صورية والجدوى منها والطول المقترحة للنهوض فى هذا المجال .

ولقد تناولنا البطالة المقنعة فى الإدارة المحلية وهى تكس أعداد كبيرة من الموظفين فى مكان لا يحتاج لهذا العدد من الموظفين فى انجاز الخدمة المطلوبة ، وإن الكثرة هنا غير مستغلة بصورة صحيحة بل هى عائق من العوائق الإدارية ، وقد اقترحنا حلاً لهذه الزيادة الغير مرغوب فيها وذلك بإجراء تدريب تحويلى يمكن الاستفادة من هذه الكثرة العددية بحيث تكون ذائقة وغير ضارة .

ولعل اسباب القصور فى اعمال الإدارة المحلية كثيرة ومتعددة لعل من أهم أسبابها :-

ضعف للسيادات الإداري سواء كان ذلك ضعف في الخبرة أو في الشخصية القيادية ذاتها وتناولنا كيفية معالجة هذا للضعف . وتناولنا بعض الآراء سواء كان في معالجة القيادة المتخصصة أو غير المتخصصة وابدينا رأينا في ذلك . وكذلك ظاهرة الولاء الأعشى من القيادة الصغرى تجاه القيادة للكبرى أو من القيادة الدنيا الى القيادة العليا دون معارضة وذلك لملأ في الوصول الى اهداف شخصية ومصالح يرجى اشباعها ضاربين بذلك المصلحة القومية ومصالح المواطنين عرض الحائط . وقد تناولنا بعض من الامثلة الحية الواقعية والتي تحدث في نطاق العمل . وتناولنا طرق معالجة هذه لظاهرة التي تعد من مظاهر البيروقراطية .

وقد تناولنا أيضاً مثال آخر من امثلة القصور في اعمال الإدارة المحلية وهو المصالح الشخصية والمجاملات في اعمال الإدارة . وكما سبق ان اوضحنا ان القيادة العليا في الإدارة المحلية يسعى لبعض منهم عند تولى منصب قيادى الى تحقيق المصالح الشخصية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لهم ولمن يعولون أو يصلحون كل ذلك على حساب المصلحة العامة ، وعلى سبيل المثال نجد ان رئيس لحد احياء الاسكندرية في مقابل حصوله على شقة لابنته التي على وشك للزواج ، قام بمنح ترخيص لعقار بالمخالفة لاحكام القانون مستنداً الى حكم صلب من المحكمة المختصة بعبارة (منح المواطن ٠٠٠ ترخيصاً لبناء العقار للكاتن ٠٠٠) وان عبارة منح الترخيص في هذا الحكم لا تعلى التغاضى عن الاجراءات القانونية اللازمة لمنح الترخيص سواء من مستندات أو رسوم .. الخ . وقام سيادته بمنح للترخيص مباشرة ، محققاً بذلك مصلحة شخصية .

وهذا لا يقال من شأن للمجاملات أيضاً حيث من الممكن التوسط لدى رئيس حتى معين لوقف اصال ترخيص بناء مجاملة لزيد من الناس . كذلك رصف شوارع خاص مجاملة لشخص معين أو تكثيف حملات للنظافة أو الازالة مجاملة لقريب أو صديق متجاهلاً باقى الشوارع والاماكن ، بل ان بعض عمال النظافة تسحب من بعض الشوارع لدعم شوارع اخرى بها صديق أو قريب لمستول معين . هذا بخلاف مجاملة المرؤوس لرئيسه لنقله الى جهة تدر عليه دخلاً اكبر سواء بصورة مشروعة أو غير مشروعة ، وقد تناولنا طرق علاج هذه المشكلة .

ولعل الاستغلال الذى يقوم به بعض من الموظفين لوظائفهم لتحقيق مكاسب شخصية سواء كانت هذه المكاسب مادية أو معنوية وكذلك الاستغلال

الوظيفى للتشغى وتصفية حسابات ، وعلى سبيل المثال تم تعيين مقدم شرطة سابق فى الإدارة المحلية كرئيس لى من الاحياء الى ان تدرج ووصل بفضل مساندة من بعض سلطات عليا إلى سكرتيراً عاماً لمحافظة من المحافظات الرئيسية ثم لحيل لواء شرطة للعمل فى الإدارة المحلية كرئيس حى وكان هذا اللواء رئيساً لهذا المقدم فى الخدمة للشرطة وقد انتقلت الموازين حيث اصبح مقدم الشرطة هذا بمنصبه الجديد المدنى رئيساً مدياً للواء الشرطة ٠٠٠ وسأترك للقارئ التخيل ماذا كان يحدث فى القرارات والنواحي التنفيذية التى كان يقوم بها لواء الشرطة هذا حتى اطيح به فى محافظة الودى الجديد ٠٠٠ والامثلة على ذلك كثيرة .

واما الجمع بين أكثر من وظيفة فقد تناولنا اسبابه وطرق العلاج ونوهنا لى ضرورة تعديل قانون العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لتلقى تلك الثغرات ونادينا بضرورة رفع الاجور والمرتبات لتلقى تلك الظاهرة والحد من ظاهرة البطالة .

ولعل أيضاً من امثلة القصور فى اعمال الإدارة المحلية هى المجالس الشعبية المحلية ودورها السلبى الذى يشجع على ازدياد القصور وقد تناولنا ماهية المجالس المحلية وطرق الترشيح وانتخاب الاعضاء وعلاقة المجالس المحلية بالسلطة التنفيذية بالمحافظة وتسميتها الإدارية .

ولقد انتهينا الى التوصية بدور فعال للمجالس المحلية وتدعيم دورها الرقابى والخروج بها من الدور السلبى لها . وهذا من خلال عملنا بالإدارة المحلية ومتابعة اعمال المجالس المحلية نجد ان هذه المجالس تغتر الى عنصر القانونية فى اعمالها بمعنى ان اعمالها التى يتم التصديق عليها كثيراً ما تكون بها مخالفات قانونية ونذكر منها على سبيل المثال :-

قرار محافظ الاسكندرية رقم ٦٤٩ لسنة ١٩٩٩ والصادر بتاريخ ٨ / ٨ / ١٩٩٩ والذي وافق عليه المجلس التنفيذى للمحافظة فى ٧ / ٧ / ١٩٩٨ والمجلس المحلى للمحافظة فى ٣١ / ٥ / ١٩٩٩ والخاص بتعديل خط التنظيم بما يسمح بالبناء داخل حرم البحر لمسافة قد تصل الى ٣٠ متر من حد المواء ، وان كان هذا القرار قد اثار الكثير من المشكلات حتى انه عرض الامر على إدارة الفتوى بمجلس الدولة بالاسكندرية وانتهى الرأى الى مخالفة هذا القرار للقانون روحاً ونصاً وذلك فى الفتوى الصادرة فى ٢٧ / ٦ / ٢٠٠١ ملف رقم ١٠ / ١ / ٢٣٩ . والامثلة لغير ذلك كثيرة .

ولعل اهم سلبية من سلبيات الإدارة المحلية بل تعد من المخالفات الجنائية والتي كثيراً ما تناولنا بها الصحف اليومية بل ربما لا تخلو صحيفة يومية من جرائم الرشوة والفساد التي تقع في داخل الإدارة المحلية سواء في الاحياء التابعة لها او في منديات الخدمات التي تشرف عليها الإدارة المحلية ، وتقع هذه الجريمة من صغار وكبار الموظفين على حد سواء .

ولعل اهم خطر يهدد اعمال الإدارة المحلية هو تحديد اسعار الخدمات بين فئات الموظفين وهذه الجريمة شائعة بين بعض فئات العاملين بالإدارات الهندسية سواء من مهندسين او موظفين إداريين ، فمثلاً تجد ان هناك تسعيرة يفرضها بعض مهندسي الاحياء لبناء الادوار في بعض المناطق الشعبية يتراوح سعر الدور ما بين ألف الى ألفين من اللجنيهات وذلك للتغاضي عن تحرير محاضر المخالفات . كما ان هناك عصابات مشكلة من بعض المقاولين وبعض من المهندسين ، حيث يقوم المقاول بشراء عقار قديم ثم يقوم بهدم ذلك العقار واعادة البناء دون الحصول على اى من التراخيص سواء للهدم او للبناء في مقابل دفع مبالغ خيالية تتعدى المائة ألف جنيه وأكثر في بعض الاحيان ، والسبب في ذلك هو طول الاجراءات للحصول على ترخيص للهدم بل ربما لا يستطيع الحصول عليه في النهاية بسبب او لآخر ثم بعد ذلك اعادة البناء بالمخالفة للقانون ومخالفة قيود الارتفاع ، ومن هنا جرى عرف غير مشروع على تسعير للادوار المخالفة وتسعيرة اخرى لحالات الهدم بدون ترخيص والامثلة الواقعية كثيرة على ارض الواقع .

ولعل من المظاهر السلبية أيضاً ان الرشوة أصبحت هي لقصر الطرق للوصول وللحصول على الخدمة للعلمة ، وهنا يستوفى تعبير يتداوله بعض من موظفي الإدارة المحلية ، فعندما تشكو من عدم الحصول على الخدمة تجد من يقول لك مباشرة " شغل مخك تصل الى ماتريد " وهذا معروف في اوساط بعض موظفي الإدارة المحلية . وليس هناك دليل اقوى مما تسوقه لنا الصحف اليومية في صفحات الحوادث وشهادته في مناحات المحاكم من كبار الموظفين قبل صغارهم قد احيلوا للمحاكمة الجنائية بتهمة الرشوة والفساد او الاستيلاء على المال العام او التسهيل على ذلك .

وقد تناولنا اسباب الرشوة ومعناها ورأى للشرع فيها وكيفية علاجها والقضاء عليها .

واوضحنا كيف يتم اصفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين وهذا يتم عن طريق بعض موظفي الإدارة المحلية وبالاخص في بعض الإدارات القانونية بها ، حيث انه حين يحال موضوع لاداء الرأى القانونى فى مدى احقية المواطن لطلبه من عمه ، نجد هناك من يقوم على معاومته على حقه والا ذلق الامرين ٠٠ وتعطلت مصالحه وهنا يكون التعطيل بشكل قانونى وذلك عن طريق احالة الطلب الخاص بالمواطن الى جهات اخرى لاداء الرأى كما لو كان فى ادارة فرعية فيحال الى إدارة رئيسية وان كان فى ادارة رئيسية فيحال الامر الى مجلس الدولة قسم الرأى لاداء رأبها فى هذا للطلب رغم ان الموضوع يكاد يكون من لفة الامور ، وربما لا يستغرق بحث ذلك للطلب سوى دقائق ومن موظف متواضع للخبرة ٠٠٠ ولكن لاسباب معلومة يتم احالة الطلب حتى يستغرق ذلك شهرين وشهور ٠

ولقد تناولنا مدى فاعلية الرقابة على اعمال الإدارة المحلية ، وتناولنا الرقابة القضائية والرئاسية وان جاز التقسيم فهى رقابة خارجية ورقابة داخلية .

وبيينا عدم فاعلية جهاز الرقابة الإدارية ونشاط هذا الجهاز ومدى فاعليته واعماله وما يجب ان يكون عليه ٠ وبعض القوانين التى تحكم نشاط هذا الجهاز ، وتناولنا أيضاً الاجهزة الأخرى التى تتناول الرقابة على اعمال الإدارة المحلية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وغيرها من الاجهزة الرقابية التى تخضع الإدارة لرقابتها . وكذلك الرقابة التى يتولاها القضاء بمحاكمه المختلفة (محاكم مجلس الدولة) وطول فترة التقاضى التى كثيراً ما يلتازل الافراد عن حقهم وذلك اطول فترة التقاضى والتى قد تطول الى سنوات وسنوات وربما يتوفى صاحب الحق ويستولى ورثته من بعده للمطالبة به . وتعرضنا لاختصاص محاكم مجلس الدولة على اختلاف درجاتها ، حيث كان لنا رأى فى نص المادة رقم ٤٩ من قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والخاص بمجلس الدولة وتعرضنا للسلطة الرئاسية بدلية من دستور سنة ١٩٧٣ وحتى الدستور لادام لسنة ١٩٧١ وتناولنا السلطات العليا فى الدولة والتى ورد ذكرها فى الدستور بدلية من رئيس الجمهورية وحتى مدير الامن فى المحافظة ٠ وعرضنا بعض الامثلة التى تكل على عدم الجدية فى اختيار القادة الإداريين ، وان تعيين البعض منهم يتم عن طريق المجاملة والوساطة ، وقلنا رأينا فى ذلك بصراحة .

واخيراً طالبينا بإعادة النظر فى رؤساء المصالح العامة وكذلك الشروط الواجب توافرها فى تعيين الموظف العام وكان لنا رأى فى ذلك ، وتحدثنا عن وضع مبدأ للثواب والعقاب بصورة ذات فاعلية كذلك تناولنا شرح الجريمة التأديبية التى يعاقب الموظف بموجبها ، كذلك شرحاً مختصراً عن العقوبات التأديبية ومن له سلطة توقيعها ، ولنتهينا الى ضرورة وضع مبدأ للثواب يثاب عليه الموظف فى حالة اتيانه نشاطاً محموداً او مميزاً وفى المقابل هناك مبدأ للعقاب فى حالة الخطأ والتقصير وتناولنا موضوع الاجور والمرتبات والحوافز التى يتقاضاها الموظف اثناء الخدمة مقارنة بما يحصل عليه امثاله فى خارج نطاق الإدارة المحلية ، وقد رأينا ان هذه الاجور والمرتبات لا تفى بالحاجة للضرورة للعامل فى الإدارة المحلية ووجدنا انها من اهم اسباب انحراف بعض الموظفين وتشجيعهم على الرشوة والاختلاس ، وعرضنا لجدول العلاوات كما ورد فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ دون ان يطراً عليه اى تغيير او تعديل .

كذلك عرضنا لنموذج للوائح الجزاءات المعمول بها فى الإدارة المحلية ومدى فاعليتها وكذلك انواع هذه الجزاءات ومن له سلطة توقيع هذه الجزاءات .

واخيراً رأينا انه يجب اتباع الاساليب العلمية الحديثة فى اعمال الإدارة المحلية حتى تكون ملحوظة من تقدم حضارى فى الاسلوب المستخدم فى تقديم الخدمة للمواطن وكذلك اسلوب العمل لدى الموظفين ، وضرورة وضع برنامج تدريب علمية على أحدث نظم الإدارة للموظفين .

وطالبنا بضرورة تعميم نظام الكمبيوتر والميكرو فيلم فى اعمال الإدارة ، وهذا امر طبيعى للتطور الحديث فى جميع المجالات فى كافة الدول المتقدمة ، بل ولانامية منها حيث ان استخدام الاساليب الحديثة فى مجال الإدارة المحلية من استخدام لاجهزة الكمبيوتر واستخدام الميكرو فيلم فى حفظ وتسجيل المستندات ، قد يودى الى توفير الوقت والجهد علاوة على الجودة فى الاداء وقد تناولنا ذلك بالتفصيل فى محطه .

ونادينا ايضاً بوضع برامج زمنية لانتهاء مصالح المواطنين ومتابعة جدية لانجاز العمل حيث ان للمواطن بلجاً لإدارة من الإدارات فى الدولة بصفة عامة وذلك للحصول على خدمة ، وقد يستمر تردد هذا المواطن على تلك الإدارة ربما شهور عديدة وربما يحصل على الخدمة وقد لا يحصل

عليها وهو الغالب الاعم وذلك لاجراض كثيرة ، وقد للتينا عليها الضوء في مواضعها ومواضع اخرى كذلك ضرورة وضع مدة زمنية لانتهاء الخدمة للمواطن وتناسب هذه المدة مع نوع الخدمة بحيث لا تتجاوزها ، وطالبنا بان تكون ايضا هناك رقابة جادة وتكون هذه الرقابة هرمية تبدأ من القمة تدريجياً الى القاعدة وليست رقابة صورية كما هي في بعض المواقع والتي سبق للرمز لها بكلمة " كله تمام يا فندم " . وطالبنا أيضاً بضرورة وضع نظام تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف حيث ان برامج التدريب تتم بصورة روتينية قد تجمع في هذه الدورة التدريبية خليط من مؤهلات مختلفة وتخصصات مختلفة ووظائف أيضاً مختلفة في حين يكون برنامج التدريب واحد للجميع ولا يمكن الاستفادة من هذه الدورات استفادة كاملة وناديننا بضرورة وضع برامج تدريبية للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل الموظف .

ولنا في تلك الأمور السابق الإشارة إليها نظرة مستقبلية :

نظرة مستقبلية :

يجب علينا ان نكون في نقول مستمر ونأمل ان يكون المستقبل لكثير اشراقاً مما نحن فيه الآن وذلك لو اتبعنا بعض من النقاط التالية :-

١ - وضع قاعدة بيانات عامة مركزية للعاملين بالدولة :

على ان تحتوى هذه القاعدة كافة البيانات عن العاملين بالإدارة المحلية وسجل كامل عن حياة الموظف منذ دخوله الخدمة وحتى تركه ايها ، أى سجل ميلاد وظيفي بحيث يمكن معرفة بيانات موظف معين في محافظة اسوان فيما لو نقل الى محافظة الاسكندرية مثلاً .

٢ - وضع قاعدة بيانات عامة مركزية للعقارات :

على ان تحوى هذه القاعدة بيانات كافة العقارات للكائنة بالمحافظة او للحى او للقرية ويكون هذا البيان جامع شامل من حيث المساحة وعدد الادوار التي يحتويها وتاريخ الانشاء واسماء الملاك المتعاقبين عليه وماجرى فى هذا العقار من اعمال ترميمات والعمر الافتراضى لهذا العقار ، وعند حلول الاجل المفترض له يتم اتخاذ الاجراءات القانونية للكفيلة بالحفاظ على الارواح على ان تكون هناك متابعة حقيقية مركزية ولا مركزية فى آن واحد وذلك للقرارات التي تصدر لهذه العقارات .

٣ - وضع قاعدة بيانات عامة ومركزية للشوارع والميادين :

تشتهر جميع شوارعنا سواء الداخلية منها او الخارجية بكثرة مابها من مطبات ونواتج للحفر وغيرها من العوائق بالطرق ، وان وضع قاعدة بيانات عن الشوارع والميادين يسهل عملية الاصلاح والترميمات التى تطرأ عليها وكذلك وضع برامج للترميمات الدورية وبيان المشروعات التى تتم فى هذه الشوارع ومن ثم يسهل عملية الرقابة على منفذى المشروعات حتى يمكن متابعة اعادة الشيء لإصله بعد اتمام الاعمال التى تقوم بها الشركات ولجهزة المرافق الاخرى .

على ان تشمل هذه القاعدة ملى هذه الشوارع والميادين من شبكات سطحية وتحتية وما يشغل هذه الشوارع من معالم وغيرها من العلامات المميزة .

٤ - وضع قاعدة بيانات عامة مركزية لجميع المحال التجارية :

يجب ان تكون هناك قاعدة بيانات عامة مركزية بخلاف قواعد البيانات الاخرى اللامركزية تتضمن بياناً كاملاً عن عدد المحال التجارية والانشطة المدارة بها ونوعية وكيفية إدارة هذه المحال ، وذلك سيساعد كثيراً فى القضاء على ظاهرة الانشطة المخالفة للقانون وحتى يمكن حصر كل نشاط على حدة . وكما سبق البيان يجب ان تكون هذه القاعدة مركزية يمكن الحصول منها على اى بيان فى اى مكان على مستوى الجمهورية .

٥ - افعال تنظيم خصخصة المركبات المستخدمة فى الإدارة المحلية :

وهذا النظام معمول به فى بعض الدول الاوربية والعربية على حد سواء مثل ألمانيا واليونان و المملكة العربية السعودية والامارات العربية المتحدة ، حيث ان المركبة او السيارة فور دخولها فى الخدمة تكون ملكاً لقيادها او الذى يعمل عليها ، ولكن هذا النظام توضع له شروط معينة ، ويتم ذلك دون دفع أى مبلغ نقدية من هذا الشخص شريطة الحفاظ على هذه المركبة وان لا يتم نقل ملكية المركبة الا بعد مضى مدة معينة من ثلاث الى خمس سنوات .

ولقد ثبت نجاح هذه الطريقة فى المحافظة على المركبة وزيادة العمر الافتراضى لها وكذلك الحد من مصاريف الصيانة والاصلاح والتى تستهلك قيمة السيارة فى اقل من عام فى بعض الاحيان .

٦ - تخفيض بعض الضرائب العقارية بهدف التناقص على النظافة العامة:

يمكن بهذه الطريقة خلق نوع من التناقص بين العقارات وبعضها على التخلّص من القمامة في أماكن معينة بعيداً عن وجهة المنازل والشوارع ، وأن يتم خفض الضرائب على العقار الذي يثبت قيامه بالمساهمة في نظافة البيئة سواء بالتخلّص من القمامة أو بدهان واجهته ولتتشجير امامه أو عمل كل ما هو يساعد على نظافة البيئة .

٧ - التخلّي عن فكرة ربط الوظائف بالمواعيد الدقيقة في الحضور والانصراف :

وهذه الفكرة قائمة على أساس عدم التقيد بالمواعيد الدقيقة في الحضور والانصراف ، حيث أن هناك عمال يحضرون من محافظة البحيرة للعمل في محافظة الاسكندرية وحياناً يتأخر العامل منهم بعض الدقائق ربما من خمس الى عشر دقائق يترتب عليها عدم قيده في الحضور بحجة الالتزام بالمواعيد مما يضطره للعودة إلى بلدته خاسراً اليوم ومصاريفه ، (وهو مظهر من مظاهر البيروقراطية الرديئة) في حين لو اتاحت له الفرصة للعمل في ذلك اليوم ربما كان انتاجه أكثر من اليوم الذي يحضر فيه وفقاً للمواعيد الرسمية . بل يجب النظر الى الكم وليس الكيف في العمل .

حيث ثبت أن الراحة النفسية للعامل في العمل تؤثر عليه بالإيجاب في كم مايلجزه من انتاج وكذلك نوعية هذا الانتاج .

٨ - تحصيل الضرائب العقارية بطريق الإقساط المضافة :

تحصل سنوياً مجموعة من الضرائب على العقارات المبنية وهي ما تسمى " بالعوائد " وتكون هذه للضرائب في بعض الأحيان باهظة بحيث يحجم الكثير عن دفعها .

ونرى أنه لو اضيفت هذه الضرائب على فاتورة المياه أو فاتورة الكهرباء وتحصل شهرياً ، لكان ذلك الفضل في التحصيل وتسهيلاً على الممولين في القدرة على دفعها وبالتالي تلاكى للتهرب من سدادها ، ومن ثم تكون قد لجحنا في التخفيف عن كاهل الممول بسدادها على أقساط من ناحية ومن ناحية أخرى قضينا على التهرب من سدادها وذلك بجعلها تسدد بطريقة شبه اجبارية .

مع العلم بأن هذا النظام سارى الآن في محافظة الاسكندرية وبعض من المحافظات الاخرى بالنسبة لتحصيل رسوم النظافة ، حيث تضاف رسوم النظافة على فاتورة - إيصال - سداد استهلاك الكهرباء كل شهر ، ولقد ثبت

نجاح هذا النظام فى تحصيل هذه الرسوم التى لو كانت منفردة لما اقبل عليها المواطن فى السداد .

٩ - ان تكون هناك إدارة عامة للطرق جامعة شاملة :

وهنا نأمل ان تكون هناك إدارة عامة مركزية تشرف على إدارات أخرى فرعية تسمى بالإدارة العامة للنظافة والطرق وإشغال الطريق .

حيث يجب ان تضم فى عملها بجانب عمال النظافة عمال لهم صلاحية إزالة اشغالات الطريق وعمال لرصف وصيانة للطرق حتى يمكن ان تصان الطرق من الحفر والمطبات والبرك وما يكون على الطريق من اشغالات تعوق اعمال للنظافة ، ولامانع أيضاً من ضم مسئول من إدارة المرور لهذه الإدارة وذلك لازالة اشغالات المرور حتى تكون العملية كاملة متكاملة . والله الموفق لما فيه الخير .

وبعد :-

لقد وفقنى الله عز وجل فى كتابة هذا البحث والذى فيه القليل من الكثير، وسوف يكون مع مرور الايام الاقل من الاكثر . كما اننى لا ادعى المعرفة الكاملة فى بواطن الامور وماشاكلها بل ان العلم عند الله والكمال لله وحده ومن بعده الانبياء والمصطفين منهم .

كما اننى ارجوا ان لا اكون قد زللت الى خطأ عفوئى غير مقصود لأن الخطأ هو صفة الانسان والمعصوم منه هم الانبياء عليهم جميعا وعلى نبينا افضل للصلاة والسلام .

ولول وآخر مايقول هو الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على الانبياء والمرسلين وعلى سيدنا محمد وعلى اهله ومن اتبع هديه الى يوم الدين .

ولادعو الله عز وجل لكل من علمنى حرفاً ولخنت عنه علماً وانار لى طريق العلم .

ان يمنحه الله للصحة والعافية والستر فى الدنيا والآخرة بعدد الكلمات والحروف التى تعلمتها منه وان يزيدها له فى ميزان حسناته .

انه نعم المولى ونعم المجيب والله تسليماً الهداية والتوفيق

وله الحمد فى الاول والاخر .

قائمة المراجع العربية والأجنبية

أولاً : قائمة المراجع العربية :

١ - المؤلفات العلمية والخاصة :

الأستاذ الدكتور / ماجد راضى الحلو :

- ١ - محاضرات فى الإدارة العامة ، الإسكندرية سنة ١٩٧٤ .
- ٢ - علم الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٨٦ .
- ٣ - القانون الإداري دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية سنة ١٩٩٣ .
- ٤ - الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٧ .
- ٥ - القانون الإداري دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٨ .
- ٦ - النظم السياسية والقانون الدستوري منشأة المعارف - الإسكندرية سنة ٢٠٠٠ .
- ٧ - القضاء الإداري دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٩ .
- ٨ - قانون حماية البيئة فى ضوء التشريعات دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٥ .
- ٩ - قانون الدستوري - المبادئ الدستورية . دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ٢٠٠٣ .

الأستاذ الدكتور / مصطفى أبوزيد فهمي :

- ١٠ - المراجعات الإدارية منشأة المعارف - الإسكندرية سنة ١٩٨٩ .
- ١١ - القضاء الإداري ومجلس الدولة المكتب العربي للطباعة - الإسكندرية سنة ١٩٨٩ .
- ١٢ - مسائل الإدارة العامة دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٤ .
- ١٣ - الوسيط في القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية سنة ١٩٩٥ .

١٤- القانون الإدارى، ذاتية القانون الإدارى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية سنة ١٩٩٢.

١٥- الوسيط فى القانون الإدارى، دار المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الإسكندرية سنة ٢٠٠٠

الأستاذ الدكتور / محمد فوزى مهنا :

١٦- مبادئ ولحكام القانون الإدارى فى ظل الاتجاهات الحديثة - دار المعارف - القاهرة - سنة ١٩٧٨.

١٧- القانون الإدارى دار المعارف - الإسكندرية سنة ١٩٨١.

١٨- لقانون الإدارى المصرى والمقارن - دار المعارف - الإسكندرية - سنة ١٩٥٢.

الأستاذ الدكتور / سليمان محمد الطماوى :

١٩- الوجيز فى القانون الإدارى - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٩٢.

٢٠- شرح نظام الحكم المحلى الجديد - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٨٠.

٢١- الوجيز فى القانون الإدارى - دراسة مقارنة - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٩٥.

٢٢- القضاء الإدارى - الكتاب الأول - دار الفكر العربى - القاهرة - سنة ١٩٧٦.

٢٣- للنظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - القاهرة - سنة ١٩٨٤.

الأستاذ الدكتور / إبراهيم عبد العزيز شويح :

٢٤- أصول القانون الإدارى - الإسكندرية - سنة ١٩٨٦.

٢٥- الإدارة العامة - الدار الجامعية للطباعة والنشر - بيروت - سنة ١٩٨٣.

٢٦- علم الإدارة العامة - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - سنة ١٩٨٦.

- ٢٧- اصول الإدارة العامة - أبو العزم للطباعة -
الأسكندرية - سنة ٢٠٠١ .
- ٢٨- القضاء الإدارى - أبو العزم للطباعة -
الأسكندرية - سنة ٢٠٠١ .
- ٢٩- القضاء الإدارى - ولاية القضاء الإدارى - دعوى الإلغاء -
الأسكندرية - سنة ٢٠٠٢ .
- ٣٠ - تحليل النظام الدستوري المصري - تنظيم السلطات العامة -
الاسكندرية - سنة ٢٠٠٣ .
- الأستاذ الدكتور / سامى جمال الدين :
- ٣١- اصول القانون الإدارى، الجزء الاول ، دار المطبوعات الجامعية،
الأسكندرية ، سنة، ١٩٩٦
- ٣٠- الرقابة على اعمال الإدارة - منشأة المعارف -
الأسكندرية - سنة - بدون .
- ٣٣- للرقابة على اعمال الإدارة - مبدأ المشروعية - ابو العزم للطباعة
الأسكندرية - سنة ٢٠٠٢ .
- الأستاذ الدكتور / عبد القى بسيونى عبد الله :
- ٣٤- القضاء الإدارى - قضاء الالفاء - دار الهدى للمطبوعات -
الأسكندرية - سنة ١٩٩٥ .
- ٣٥- القانون الإدارى - دار المطبوعات الجامعية - الأسكندرية - سنة -
١٩٩٤ .
- ٣٦- القانون الإدارى - الجزء الثانى - بدون - الأسكندرية - سنة -
١٩٨٩ .
- ٣٧- النظرية العامة فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، منشأة المعارف،
الإسكندرية سنة، ٢٠٠٢ .
- الأستاذ الدكتور / حسين عثمان محمد عثمان :
- ٣٨- قانون القضاء الإدارى - مطبعة الأشماع -
الأسكندرية - سنة ١٩٩٥ .
- ٣٩- دروس فى الإدارة العامة - دار الجامعة الجديدة للنشر -
الأسكندرية - سنة - ١٩٩٤ .

الأستاذ الدكتور / محمد رفعت عبد الوهاب :

- ٤٠- القانون الإداري - الجزء الثاني - بدون - سنة ١٩٨٩ .
- ٤١- القضاء الإداري - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - سنة - ٢٠٠٠ .
- ٤٢- نظم السياسة - بدون ناشر - الإسكندرية - سنة - ١٩٨٧ .
- ٤٣- القانون الدستوري - منشأة المعارف - الإسكندرية - سنة - ١٩٩٠ .

الأستاذ الدكتور / محمد فوزي عبد الباسط :

- ٤٤- الوظيفة العامة - بدون ناشر - الإسكندرية - سنة - ١٩٩٣ .
- ٤٥- القرار الإداري - التعريف والمقومات - والنفاذ والاقضاء - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - سنة - بدون .
- ٤٦- القانون الإداري، تنظيم، نشاط، وسائل الإدارة - بدون - الإسكندرية - سنة - ٢٠٠٢ :

لواء / محمد ماجد بالقوت :

- ٤٧- أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة - ٢٠٠٠

الأستاذ الدكتور / محمد كامل ليلة :

- ٤٨- الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - دراسة مقارنة - بدون ناشر وسنة .
- ٤٩- الرقابة على أعمال الإدارة - الرقابة القضائية - الكتاب الثاني - دار النهضة للطباعة والنشر ١٩٦٧/ ١٩٦٨ وطبعة بيروت ١٩٧٠ .

الأستاذ الدكتور / محمد ماهر أبو العينين :

- ٥٠- دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول - دار الطباعة الحديثة - سنة - ١٩٩٦ .

- ٥١- الوسيط في شرح اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى بداية القرن ٢١ - دار أبو المجد للطباعة بالهرم - الجزء الأول - سنة - ٢٠٠٠ .
- الأستاذ الدكتور / عبد المحسن سيد ريان :
- ٥٢- اثر الطعن على تنفيذ القرارات الإدارية والاحكام الإدارية - مكتبة كلية الحقوق - جامعة اسيوط - سنة ١٩٩٣ .
- ٥٣- دروس فى قانون القضاء الإداري - الجزء الأول - دار النهضة العربية - سنة - ١٩٩٤ .
- الأستاذ الدكتور / صلاح الدين فوزى :
- ٥٤- الإدارة المحلية فى التشريع المصري - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٢ .
- ٥٥- القانون الإدارى - مكتبة الجلاء الجديدة - المنصورة - سنة - ١٩٩٧ .
- الأستاذ الدكتور / ابراهيم محمد على :
- ٥٦- القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ٩٩٥ .
- الأستاذ الدكتور / بكر القباني :
- ٥٧- القانون الإدارى - دار النهضة العربية - القاهرة - بدون تاريخ .
- الأستاذ الدكتور / توفيق شحاته :
- ٥٨- مبادئ القانون الإدارى، دار النشر للجامعات المصرية ، طبعة أولى، سنة، ١٩٥٤/ ١٩٥٥
- الأستاذ الدكتور / ثروت بدوى :
- ٥٩- تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٨٨

الأستاذ الدكتور / حسن محمد عوضة :

- ٦٠- الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الدول العربية - دراسة مقارنة -
الطبعة الأولى - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع -
بيروت - سنة - ١٩٨٣ .

الأستاذ الدكتور / حسنى درويش عبد الحميد :

- ٦١- نهاية القرار الإدارى عن غير طريق القضاء - دار الفكر العربى -
القاهرة - سنة - ١٩٨١ .

الأستاذة الدكتورة / سعاد الشرقاوى :

- ٦٢- المسئولية الإدارية - دار المعارف -
سنة - ١٩٧٢ . ٦٣- القانون الإدارى - دار النهضة العربية -
القاهرة - سنة - ١٩٩٥ .

الأستاذ الدكتور / عبد القادر خليل :

- ٦٤- نظرية سحب القرارات الإدارية - دار النهضة العربية -
القاهرة - سنة - ١٩٦٤ .

الأستاذ الدكتور / محمود عاطف البنا :

- ٦٥- الوسيط فى القضاء الإدارى - دار الفكر العربى -
القاهرة - سنة - ١٩٨٦ .

- ٦٦- مبادئ القانون الإدارى - دار الفكر العربى -
القاهرة سنة - ١٩٧٩ .

- ٦٧- القضاء الإدارى - دار الفكر العربى -
القاهرة - سنة - ١٩٩٠ .

الأستاذ الدكتور / أحمد رشيد :

- ٦٨- الفساد الإدارى - الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية - مطبوعات
الشعب - سنة - ١٩٧٦ .

الأستاذ الدكتور / السيد عبد المطلب غانم :

- ٦٩- المحليات - دراسة مقارنة فى الإدارة والنظم المحلية - مكتبة نهضة
لشرق - سنة - ١٩٨١ .

الأستاذ الدكتور / على محمد حسنين :

٧٠- للرقابة الإدارية في الإسلام - المبدأ والتطبيق - دراسة مقارنة - دار
الثقافة للنشر والتوزيع - القاهرة - سنة - ١٩٨٥ .

الأستاذ / حامد الشريف :

٧١- المسؤولية الجنائية في جرائم المباني - الجزء الثاني - شرح الامر
المصري الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ - للنشر لأذهبي للطباعة -
الطبعة الأولى - سنة - ١٩٩٧ .

٧٢- الطعن في القرارات الإدارية في المباني امام محاكم مجلس الدولة -
دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - سنة - ١٩٩٦ .

الأستاذ الدكتور / عبد الحميد الشواربي :

٧٣- تشريعات البلدية في ضوء الفقه والقضاء - دار المطبوعات الجامعية
- الاسكندرية - سنة - ١٩٨٨ .

٧٤- شرح قانون المباني طبقاً لآخر التعديلات - منشأة المعارف -
الاسكندرية - سنة - ١٩٩٧

الأستاذ الدكتور / على الصلوي :

٧٥- الإدارة المحلية - مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية - مكتبة النهضة
للشرق - سنة - ١٩٩٥ .

الأستاذ / كمال الوزان :

٧٦- موسوعة القوانين الخاصة بالبلدية - بدون ناشر -
سنة - ١٩٨١ .

الأستاذ الدكتور / محسن خليل :

٧٧- القضاء الإداري ورقابته على اعمال الإدارة - الطبعة الثانية -
الاسكندرية - سنة - ١٩٨٦ .

٧٨- النظم السياسية والقانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية -
الإسكندرية - سنة ١٩٧٣ .

٧٩- القانون الدستوري والتأثير المصرية - دار الجامعة الحديثة للنشر -
الإسكندرية سنة ١٩٩٦ .

الأستاذ الدكتور / محمد صلاح عبد البديع السيد :

٨٠- نظام الإدارة المحلية فى مصر بين النظرية والتطبيق - الطبعة الأولى
- دار النهضة العربية - القاهرة - سنة - ١٩٩٦ .

الأستاذ الدكتور / محمد المنجى :

٨١- جرائم المباني - منشأة المعارف -
الأسكندرية - سنة - ١٩٩٥ .

٨٢- جرائم المباني - ١٨ جريمة ينص عليها قانون المباني - منشأة
المعارف - الأسكندرية - سنة - ١٩٨٧ .

الأستاذ الدكتور / محمد محمد بدران :

٨٣- الإدارة المحلية دراسات فى المفاهيم والمبادئ العلمية - دار النهضة
- القاهرة - سنة - ١٩٨٦ .

الأستاذ الدكتور / محمد عثمان جبريل :

٨٤- الترخيص الإدارى - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - القاهرة
- سنة - ١٩٩٣ .

الأستاذ الدكتور / محمد باهى أبو يونس :

٨٥- الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة - دار الجامعة
الجديدة للنشر - الإسكندرية - سنة - ٢٠٠٠ .

الأستاذ الدكتور / محمد سعيد عبد الفتاح :

٨٦- الإدارة العامة - المكتب المصرى الحديث -
الإسكندرية - سنة - ١٩٧٨ .

الأستاذ الدكتور / محمود المسقا :

٧٨- فلسفة وتاريخ النظم الاجتماعية والقانونية - دار الفكر العربى -
القاهرة - سنة - ١٩٧٨ .

الأستاذ الدكتور / عاطف عبيد ، مصطفى زهير ، عادل حسن :

٨٨- الإدارة العامة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر -
بيروت - سنة - ١٩٧٦ .

٨٩- اصول التنظيم والإدارة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر -
بيروت - سنة - ١٩٧٤ .

٢ - الكتب المترجمة إلى اللغة العربية :

- ١ - مورويرجر - البيروقراطية فى مصر الحديثة - بدون - ترجمة الدكتور / محمد توفيق رمزى .
- ٢ - برتراند راسل - السلطة والفرد - ترجمة الدكتورة / لطيفة عاشور - الهيئة المصرية العامة للكتاب - سلسلة الألف كتاب للثانى - رقم (١٤٤) - منه - ١٩٩٤ .

٣ - رسائل الدكتوراة :

- الدكتور / أحمد محمد رفعت طه حراز :
 - ١ - ضوابط الإجراءات والأشكال فى القرار الإدارى - دراسة مقارنة - جامعة طنطا - سنة - ٢٠٠٠ .
 - الدكتور / إبراهيم محمد حسنين :
 - ٢ - الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة - جامعة طنطا - سنة - ١٩٩٦ .
 - الدكتور / السيد أحمد محمد مرجان :
 - ٣ - الضبط الإدارى فى مجال البناء والتعمير - دراسة مقارنة - جامعة الإسكندرية - سنة ٢٠٠١ .
 - الدكتور / أحمد عبد الرحمن شرف الدين :
 - ٤ - النظام القانونى للموظف العام فى الجمهورية العربية الليبية دراسة مقارنة جامعة عين شمس .
 - الدكتور / أسماعيل زكى :
 - ٥ - ضمانات الموظفين فى التعيين - لترقية - للتأديب - جامعة القاهرة - سنة - ١٩٣٦ .
 - الدكتور / أحمد السيد عوضين حجازى :
 - ٦ - الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها - دراسة مقارنة - جامعة القاهرة .

- الدكتور / ثروت محمود عوض محجوب :
- ٧ - التحقيق الإدارى ودور النيابة الإدارية فيه - جامعة عين شمس - سنة ١٩٩٤ .
- الدكتور / حسين محمد الدورى :
- ٨ - الإعداد والتدريب الإدارى بين النظرية والتطبيق - القاهرة - سنة - ١٩٧٦ .
- الدكتور / رمضان طه محمد نصار :
- ٩ - أفضاء الدعوى الإدارية بغير الفصل فى الموضوع - جامعة الإسكندرية - سنة - بدون .
- الدكتورة / زهوة عبد الوهاب حمود :
- ١٠ - التأديب فى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - جامعة الإسكندرية - سنة - بدون .
- الدكتور / سعيد ثور سعيد شديبل :
- ١١ - التنظيم الداخلى للإدارة ورقابة القضاء - دراسة مقارنة - جامعة المنصورة - سنة - ١٩٩١ .
- الدكتور / سعيد عبد المنعم الحكيم :
- ١٢ - الرقابة على أعمال الإدارة فى الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة - جامعة القاهرة - سنة - ١٩٧٦ .
- الدكتور / صابر الحسنى محمود الجندي :
- ١٣ - اختيار القيادة الإدارية بين القانون وعلم الإدارة - جامعة عين شمس - سنة - ١٩٩٧ .
- الدكتور / طلعت حرب محفوظ محمد :
- ١٤ - مبدأ المساواة فى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .
- الدكتور / عبد مسعود الجهنى :
- ١٥ - الرقابة الإدارية بين القانون والإدارى وعلم الإدارة العامة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / علاء محمود حمدي :

١٦ - الاتجاهات المعاصرة فى نظم الإدارة المحلية - جامعة عين شمس
- سنة - ١٩٧٣ .

الدكتور / علاء رضوان محمود جراح :

١٧ - فصل للموظف العام - جامعة للقاهرة - سنة - بدون .

الدكتور / عصام عبد الوهاب البرزنجى :

١٨ - السلطة التقديرية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة - جامعة
للقاهرة - سنة - ١٩٧١ .

الدكتور / فهمى محمد أسماويل عزت :

١٩ - سلطة للتأديب بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة - جامعة عين
شمس - سنة - بدون .

الدكتور / فاروق عبد البر السيد ابراهيم :

٢٠ - تقدير كفاية للعاملين بالخدمة المدنية فى علم الإدارة العامة والقانون
الإدارى - جامعة للقاهرة - سنة - بدون .

الدكتور / محمد حسنين عبد العال :

١٨ - فكرة السبب فى القرار الإدارى ودعوى الإلغاء - جامعة للقاهرة -
سنة - ١٩٧١ .

الدكتور / محمد احمد مصطفى عبد الرحمن :

١٩ - الاجراءات الاحتياطية للتأديب فى الوظيفة العامة - دراسة مقارنة -
جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / محمد مختار محمد عثمان :

٢٠ - الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة - دراسة
مقارنة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / محمد ابراهيم احمد الوالى :

٢١ - نظرية التفويض الإدارى - دراسة مقارن - جامعة عين شمس - سنة
- بدون .

الدكتور / محمد السيد محمد الدماصى :

٢٢ - تولية الوظائف العامة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / منير ابراهيم شلبى :

٢٣ - المرفق المحلى - دراسة مقارنة - جامعة عين شمس - سنة ١٩٧٧.

الدكتور / مصطفى صبحى السيد :

٢٤ - القيادة الإدارية فى العصر الحديث - دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة - جامعة الأسكندرية - سنة - ١٩٨٠ .

الدكتور / محمد نور الدين عبد الرزاق :

٢٥ - استقلال الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية والقانون المقارن - جامعة الأسكندرية - سنة - بدون .

الدكتور / محمد السيد عبد المجيد البيدى :

٢٦ - نفاذ القرارات الإدارية وسريتها فى حق الاقرار - جامعة للقاهرة - سنة - ٢٠٠٢ .

الدكتور / محمد محمود ندا :

٢٧ - انقضاء الدعوى التكميلية - دراسة مقارنة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / محمد تاس قاسم جطر :

٢٨ - نظم الترقيّة فى الوظيفة العامة واثرها فى فاعلية الإدارة - جامعة عين شمس - سنة - بدون .

الدكتور / محمد لطيف عبد اللطيف :

٢٩ - نظام الترخيص والاختار فى القانون المصرى - دراسة مقارنة - جامعة القاهرة - سنة - ١٩٥٦ .

٤- الموسوعات والدوريات :

١ - الموسوعة الإدارية الحديثة للدكتور / نعيم عطية ، والمستشار / حسن الفكهاى :

المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية - الدار المصرية للموسوعات - للقاهرة

- من عام ١٩٤٦ حتى عام ١٩٨٤ - الطبعة الأولى - سنة - ١٩٨٥ .

- من عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٣ - الطبعة الثانية - سنة - ١٩٩٤ .

- من عام ١٩٩٤ حتى عام ١٩٩٧ - الطبعة الثالثة - سنة - ١٩٩٩ .
- ٢ - الموسوعة الإدارية الحديثة - مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة - للدكتور نعيم عطية ، والمستشار / حسن الفكاهنى :
- الدار العربية للموسوعات - القاهرة - سنة - ١٩٩٤ / ١٩٩٥ .
- ٣ - مجلس الدولة المكتب الفنى :
- ١ - مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الإدارية العليا :
- السنة السادسة والعشرين - من اول أكتوبر سنة ١٩٨٠ الى آخر فبراير - سنة - ١٩٨١ .
- ٢ - السنة السادسة والعشرين - من اول مارس سنة ١٩٨١ الى آخر سبتمبر - سنة - ١٩٨١ للعدد الثانى .
- ٣ - السنة السابعة والعشرين - من اول أكتوبر - سنة - ١٩٨١ الى آخر سبتمبر سنة - ١٩٨٢ .
- ٤ - السنة الثلاثون - العدد الاول - من أكتوبر سنة - ١٩٨٤ الى آخر فبراير - سنة - ١٩٨٥ .
- ٥ - السنة الثلاثون - العدد الثانى - من اول مارس - سنة - ١٩٨٥ الى آخر سبتمبر - سنة - ١٩٨٥ .
- ٦ - السنة الحادية والثلاثون - العدد الاول - من أكتوبر - سنة - ١٩٨٥ الى آخر فبراير - سنة - ١٩٨٦ .
- ٧ - السنة الحادية والثلاثون - العدد الثانى - من اول مارس - سنة - ١٩٨٦ الى آخر سبتمبر - سنة - ١٩٨٦ .
- ٨ - السنة الثالثة والثلاثون - الجزء الثانى - اول مارس - سنة - ١٩٨٨ الى آخر سبتمبر - سنة - ١٩٨٨ .
- ٩ - مجموعة احكام محكمة النقض من عام ١٩٨٠ حتى عام ١٩٩٠ .
- ١٠ - موسوعة المجالس القومية المتخصصة .
- ١١ - رسالة معهد الإدارة العامة - العدد العشرون أكتوبر - سنة - ١٩٩٩
- ١٢ - مجلة الحقوق - شرط المصلحة فى دعاوى لقانون العام - ملحق العدد الرابع - السنة السادسة والعشرون - سنة - ٢٠٠١ .

- ١٣ - مجلة الحقوق - ملحق العدد الثالث - السنة السادسة والعشرون -
سبتمبر - سنة - ٢٠٠٢ .
- ١٤ - مجلة هيئة قضايا الدولة - العدد الرابع - السنة السادسة والأربعون
- أكتوبر - ديسمبر سنة - ٢٠٠٢ .
- ١٥ - مجلة للقانون والاقتصاد .
- ١٦ - مجلة الحقوق .
- ١٧ - مجلة الحقوق جامعة الكويت .
- ١٨ - مجلة للعلوم الإدارية .
- ١٩ - مجلة إدارة قضايا الدولة .
- ٢٠ - مجلة مجلس الدولة .
- ٢١ - مجلة المحاماة .
- ٢٢ - الجريدة الرسمية .
- ٢٣ - للنشرة التشريعية .
- ٢٤ - مجلة الحقوق الصادرة عن كلية الحقوق بالإسكندرية .
- ٢٥ - جريدة الاهرام العدد - ٤٠٩٠٦ - السنة ١٢٣ - بتاريخ ٥ / ١٢ /
١٩٩٨ .
- ٢٦ - جريدة أخبار اليوم - العدد - ١٤٣٩٥ - بتاريخ ٢١ / ٦ / ١٩٩٨ .
- ٢٧ - جريدة الأهرام - العدد - ٤٠٨٧٦ - السنة - ١٢٣ - بتاريخ ٥ /
١٢ / ١٩٩٨ .
- ٢٨ - مجموعة الجرائد اليومية - أخبار - أهرام - جمهورية - جرائد
حزبية معارضة .
- ٢٩ - تقرير لجنة الاسكان والمرافق العلمية - بخصوص معالجة عمارة
روكسي المنهارة - بتاريخ ٣١ / ١ / ١٩٩٦ .
- ٥ - المقالات والابحاث :**
- الدكتور / بكر القبتي :**
- ١ - القانون الإداري في دول الخليج العربي - تنظيم الإدارة العامة وعمالها
- وقراراتها - دراسة مقارنة - مجلة للقانون والاقتصاد - السنة ٤٦ .
- العددان ١ ، ٢ - سبتمبر وديسمبر ١٩٧٦ .

الدكتور / حسنى درويش عبد الحميد :

٢ - حدود السلطة الإدارية فى إلغاء القرار الإدارى الفردى السليم - دراسة مقارنة - مجلة للعلوم الإدارية - العدد الأول - السنة - ٢٣ - يونية ١٩٨٢ .

الدكتور / ظريف بطرس :

٣ - الإدارة المحلية - مفهومها - موسوعة الحكم المحلى - المنظمة العربية للعلوم الإدارية - الجزء الأول - سنة - ١٩٧٧ .

الدكتور / عبد المجيد عبد الحافظ سليمان :

٤ - الضوابط التى تحكم حرية الموظف العام فى اختيار ملبسه - مجلة النيابة الإدارية - العدد الثانى - يوليو - سنة - ١٩٩٦ .

٦- القوانين والقرارات والأوامر العسكرية والكتابات الدورية

الصادر :

أ - القوانين :

١ - الدستور للدائم الصادر سنة ١٩٧١ والمعدل نتيجة الاستفتاء الذى اجرى فى ٢٢ من مايو سنة ١٩٨٠ - الجريدة الرسمية للعدد ٢٦ فى ٢٦ يولية سنة ١٩٨٠ .

٢ - قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمعدل بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ولائحته التنفيذية .

٣ - قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

٤ - قانون المحال التجارية والصناعية رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ والمحال العامة رقم ٣٧١ لسنة ١٩٥٧ .

٥ - قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقوانين التالية :

٤٩ لسنة ١٩٧٧ - ١٣٦ لسنة ١٩٨١ - ٢ لسنة ١٩٨٢ - ٣٠ لسنة ١٩٨٣ - ٥٤ لسنة ١٩٨٤ - ٩٩ لسنة ١٩٨٦ - ٢٥ لسنة ١٩٩٢ - القانون ١٠١ لسنة ١٩٩٦ .

٦ - قانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ - فى شأن الابنية والاصال التى تمت بالمخالفة لاحكام قانون تقسيم الاراضى المعدة للبناء .

- ٧ - ملحق مجلة المحاماة مارس - سنة - ٢٠٠٠ - تشريعات عام - ١٩٩٩ .
- ٨ - قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ والمعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦ .
- ٩ - قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة باعضاء هيئة قضايا الدولة .
- ١٠ - قانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٣ ببعض الاحكام الخاصة باعضاء النيابة الادارية .
- ١١ - قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب .
- ١٢ - قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون المحكمة الدستورية العليا .
- ١٣ - قانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى .
- ١٤ - قانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة .
- ١٥ - قانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن محاكم امن الدولة والمعدل بالقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨١
- ١٦ - قانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ بشأن الطيران المدنى .
- ١٧ - قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ باصدار قانون التخطيط العمرانى .
- ١٨ - قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة والمعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ والقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ والقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .
- ١٩ - قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين بالقطاع العام .
- ٢٠ - قانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة لها والمعدل بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٤ والقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٦ وقرار وزير العدل رقم ٥٦٩ لسنة ١٩٧٧ باللائحة التنفيذية للقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .
- ٢١ - قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ بشأن حماية البيئة من التلوث .
- ٢٢ - قانون النظافة العامة رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ ولائحته التنفيذية .

٢٣ - القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٨٦ بشأن الطرق العامة والأعلانات .

ب - القرارات :

١ - قرارات رئيس مجلس الوزراء :

- ١ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن حماية المساحات الخضراء .
- ٢ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص في تغطية المباني وقبوض الأرتفاع بمدينة القاهرة الكبرى .
- ٣ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠٨٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن حدود الترخيص في تغطية المباني وقبوض الأرتفاع بمدينة الإسكندرية .
- ٤ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن إنشاء مبات أو أقامة أعمال فى المساحات الخضراء التى يحوزها الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة وهيئات وشركات للقطاع العام وقطاع الأعمال العلم .
- ٥ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٥١٤ لسنة ١٩٩٧ بشأن مراجعة شركات التأمين للرسمومات التى تقدم عند طلب للترخيص بالبناء .
- ٦ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٢٤٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن تيسير الحصول على بعض الخدمات الجماهيرية .
- ٧ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٢٥ لسنة ٢٠٠٠ بشأن إلغاء قرارات رئيس مجلس الوزراء الخاصة بالاشتراطات البنائية والهدم فى بعض المناطق .
- ٨ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٩١٨ لسنة ١٩٩٨ بشأن تيسير الحصول على بعض خدمات وحدات الإدارة المحلية والملحق الخاص به والمتضمن نماذج الحصول على بعض الخدمات .
- ٩ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المباني لبعض مناطق محافظة القاهرة .
- ١٠ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٥ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المباني ببعض مناطق محافظة الاسكندرية .
- ١١ - قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢١٠٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن ارتفاعات المباني ببعض مناطق محافظة الجيزة .

ج - الأمر العسكري :

- ١ - الأمر العسكري رقم ١ لسنة ١٩٩٦ بشأن حظر تبوير وتجريف الاراضى الزراعية واقامة مباني او منشآت عليها .
- ٢ - الامر العسكري رقم ٢ لسنة ١٩٩٦ بشأن حظر اقامة صناعات ثقيلة او ملوثة للبيئة داخل كردون عواصم للمحافظات .
- ٣ - الامر العسكري رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ بشأن اعمال البناء والهدم .
- ٤ - الامر العسكري رقم ٢ لسنة ١٩٩٨ بشأن حظر هدم القصور والفيلات والاشراطات البنائية

د - كتاب دورى الجهات المركزى للتنظيم والإدارة :

- ١ - كتاب دورى رقم ١٩ لسنة ١٩٧٨ بشأن تطبيق الاحكام الانتقالية فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .
- ٢ - كتاب دورى رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٠ .
- ٣ - كتاب دورى رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٠ .
- ٤ - كتاب دورى رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٠ .
- ٥ - كتاب دورى رقم ٤ لسنة ١٩٨١ .
- ٦ - كتاب دورى رقم ١٦ لسنة ١٩٨١ .
- ٧ - كتاب دورى رقم ٤٥ لسنة ١٩٨١ .
- ٨ - كتاب دورى رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ .
- ٩ - كتاب دورى رقم ٥ لسنة ١٩٨٢ .
- ١٠ - كتاب دورى رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٢ .
- ١١ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ١٩٨٣ .
- ١٢ - كتاب دورى رقم ٥ لسنة ١٩٩٠ .
- ١٣ - كتاب دورى رقم ١٢ لسنة ١٩٩٣ .
- ١٤ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ .
- ١٥ - كتاب دورى رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٠ .
- ١٦ - كتاب دورى رقم ١١ لسنة ٢٠٠١ .

ثانياً: المراجع الأجنبية :

١ - مراجع باللغة الإنجليزية :

1 - Practicing Public Management .

- The Role of public Administrator .
- The Training of public Administrator
- Using case Histories .
- The Good /Bad Administrator .

c.Kenneth Meyer .

Charles H.Brown .

Mitchell J.Beville,Jr.

Walter F.Scheffer .

Randall L.Preheim.

St.Martin,s Press. New york . 1983 .

2- Municipal Management Series.

- Local Government ,Police Management.

Second Edition

Bernard L.Garmire.

- Published for the Institute for
Trainig in Municipal Administration .

- By the International City Management
Association .

David . Arnold

- The role of the chief local
government administrator.

- The role of the police administator .

Robert Wasserman .

Library of congress .New york 1983 .

**3- PUBLIC ADMINISTRATION . THE STATE OF
THE DISCIPLINE .**

- Introduction : Administration Without
Hierarchy ?

- Bureaucracy Without Authority

AARON WILDAVSKY

- Emerging Issues in Public
Administration

CHARLES .T .GOODSELL .

New Delhi . 1990 .

**4 Corporate Trust Administration and
Management.**

Robert .I .Landau and John .E.Krueger.

New york . 1998 .

**5 Evidence and Procedure in the
Administration of Justice .**

W . KEN KATSARIS .

- Introduction to the Administration of
Justice .

Robert .E. Blanchard .

- Law and the Administration of
Justice.

David .P. Geary .

New york .

6 French Administrative Law .

- Modern Administration .

L.Neville Brown OBE..

John .S. Bell MA .

Oxford .1993 .

New york .

7 Administrative Law .

Second Edition .

- Politics, Democracy And Bureaucracy .
- Control of Agencies by Default .
- The Courts and Administrative Law .

Steven .J.Cann .

New york . 1998 .

8 Bureaucracy in Modern Society .

Peter .M. Blau .

New york .1964.

9 Reader in Bureaucracy .

Robert Merton .

New york .1964 .

10 Industrial Relations and the Social Order .

Wilbert .E.Moore

New york .1964 .

11 The Principles of Scientific
Management .

F.W.Taylor .
Haper & Brothers .
New york .1911 .

12 The Law Relating To Town Country
Planning .

- Regulations and orders -
Part .3.
London 1933 .

٢- مراجع باللغة الفرنسية :

1 - LE DROIT Administratif .

Francais Paul Benoit .

Paris 1968 .

2 LE DROIT Administratif .

Georges Vedel .

Paris 1964 .

3 LE DROIT Administratif . 6 Edition .

Jean Rivero .

Paris 1973 .

4 LA POLICE Administrative Et
Judiciaire.

Paul Coulette .

Et Marc Coulette .

Paris 1955 .

5 DROIT Administratif General . 9
Edition .

Rene Chapus .

Paris 1995 .

6 DROIT Administratif .

Vedal (G) Et Delvolve .

Paris 1992 .

7 TRAITE Elementaire DE Droit
Administratif .

Berthlemy H

Paris 1923 .

8 DROIT Administratif . 3 Edition .

Charles Debbasch .

Paris 1971 .

فهرس البحث

فهرس

الصفحة

مقدمة	٥
١ - أهمية موضوع البحث	٧٣
٢ - خطة البحث	٧٤

الباب الأول

البيروقراطية سمة من سمات الإدارة المحلية

٣ - تمهيد وتقسيم	٧٧
------------------	----

الفصل الأول

التخلف الإدارى فى الإدارة المحلية

البحث الأول

أسلوب العاملين المتخلف فى تسير شئون الإدارة المحلية	٧٩
٥ - المطلب الأول : عدم وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب	٨٠
٦ - المطلب الثانى : النفاق الإدارى وبطالة الموظفين	٨٢
٧ - أولاً : كيفية النفاق	٨٣
٨ - ثانياً : أسباب النفاق	٨٤
٩ - آثار النفاق	٨٦
١٠ - المطلب الثالث : إحراف القيادة الإدارية القائمة على توجيه سير العمل	٨٩
١١ - (١) الحصول على مقابل نتيجة تقديم الخدمة العامة	٨٩
١٢ - (٢) للحصول على مقابل نتيجة لإنهاء الإجراءات	٨٩

المبحث الثاني

- عدم إستخدام أساليب الإدارة الحديثة فى أعمال الإدارة ————— ٩٣
- ١٣- نشأة الفكر الإدارى الحديث ————— ٩٣
- ١٤- (١) فريدرك تايلور (١٨٥٦ - ١٩١٥) ————— ٩٤
- ١٥- (٢) هنرى فايول (١٨٤١ - ١٩٢٥) ————— ٩٦
- ١٦- رأينا فى هذا الموضوع ————— ١٠٢
- ١٧- المطلب الثانى : ضرورة الأخذ بالأساليب العلمية الحديثة فى علوم الإدارة العامة ————— ١٠٤
- ١٨- أولاً : فى فرنسا ————— ١٠٤
- ١٩- ثانياً : فى مصر ————— ١٠٥

الفصل الثانى

التخلف الفنى فى الإدارة المحلية

المبحث الأول

- التخلف الفنى فى مجال تنظيم المبانى ————— ١١٤
- ٢٠- المطلب الأول : القوانين التى تحكم أعمال المبانى ————— ١١٤
- ٢١- التعليق على ما سبق ————— ١١٩
- ٢٢- المطلب الثانى : التعليق على بعض مواد القانون وإعادة النظر فى وضعها ————— ١٢٣
- ٢٣- التعليق على نص المادة ١٦ من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ————— ١٢٣
- ٢٤- المطلب الثالث : للتنفيذ الخاطئ للقانون فى مجال أعمال البناء — ١٢٥
- ٢٥- المطلب الرابع : قرارات رئيس مجلس الوزراء والأوامر العسكرية المتعلقة بأعمال البناء ————— ١٢٧
- ٢٦- (١) لمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٤ لسنة ١٩٩٢ ————— ١٢٨
- ٢٧- (٢) لمر رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكرى العام رقم ٧ لسنة ١٩٩٦ ————— ١٢٨

٢٨- قرر رئيس مجلس الوزراء بخصوص ارتفاعات المباني في بعض مناطق المحافظات الكبرى - القاهرة - الجيزة - الاسكندرية ----- ١٣٠

المبحث الثاني

التخلف الفني في المجال القانوني ----- ١٣٥

٢٩ - للفرقة بين اعضاء الإدارات القانونية في الإدارة المحلية والنظراء لهم

في باقي القطاعات ----- ١٣٨

٣٠ - (١) مباشرة الدعاوى القضائية ----- ١٣٩

٣١ - (٢) من الذي يباشر دعاوى الإدارة المحلية ----- ١٣٩

٣٢ - رأينا في الموضوع ----- ١٤٠

المبحث الثالث

التخلف في مجال التخطيط والمتابعة ----- ١٤٣

٣٣ - تعريف التخطيط ----- ١٤٣

٣٤ - المطلب الأول : انواع التخطيط على مستوى الدولة ----- ١٤٤

٣٥ - المطلب الثاني : العوامل المؤثرة على عملية التخطيط على مستوى

الدولة ----- ١٤٥

٣٦ - المطلب الثالث : التخطيط في جمهورية مصر العربية ----- ١٤٦

٣٧ - الفرع الاول : أولاً :المبادئ العامة التي تحكم التخطيط في مصر ١٤٧

٣٨ - الهيئات التي انيط بها امر التخطيط تبعاً لاحكام دستور

عام ١٩٥١ ----- ١٤٧

٣٩ - المطلب الرابع : التخطيط في ظل الإدارة المحلية ----- ١٤٨

٤٠ - الفرع الاول : أولاً :عدم تعارض الخطة القومية مع الخطة المحلية ١٤٨

٤١ - الفرع الثاني :مدى لحد الإدارة المحلية بالتخطيط السليم في اعمالها ١٥١

الفصل الثالث

لبطالة المقنعة في الإدارة المحل

المبحث الأول

مفهوم الوظيفة العامة في كل من اوربا وامريكا ----- ١٥٧

٤٢ - (١) - المفهوم الأوربي للوظيفة ----- ١٥٧

- ٤٣- (ب) - المفهوم الأمريكي للوظيفة ١٥٧
- ٤٤ - المطلب الأول : مدى اعتبار موظف الإدارة المحلية موظف عام ١٥٨
- ٤٥ - المطلب الثاني : الشروط الواجب توافرها في الشخص لكي يعتبر موظفاً عاماً ١٥٩

المبحث الثاني

- بدء صحوة جديدة في الإدارة المحلية ١٦٣

الباب الثاني

أسباب القصور في أعمال الإدارة المحلية

- ٤٦ - تمهيد ونقسم : ١٦٩

الفصل الأول

ضعف القيادات الإدارية والولاء الأعلى

المبحث الأول

- ضعف القيادات الإدارية في المحليات ١٧٩

المبحث الثاني

- الولاء الأعلى المنتشر في المحليات ١٨١

- ٤٧ - المطلب الأول : اختيار القادة أسلوب وفن ١٨١

- ٤٨ - المطلب الثاني : أنواع القيادة الإدارية ١٨٣

- ٤٩ - المطلب الثالث : سمات أو صفات القائد الإداري ١٨٤

- ٥٠ - (١) للنظرية الذاتية أو نظرية الخصال ١٨٤

- ٥١ - (٢) للنظرية الموقفية ١٨٦

- ٥٢ - (٣) - رأينا في هذه النظريات ١٨٧

- ٥٣ - المطلب الرابع : مدى اتفاق التكوين المهني للمدير مع نوع الاعمال

- التي يقوم على إدارتها ١٩٠

الفصل الثاني

المصالح الشخصية والمجاملات في أعمال الإدارة

المبحث الأول

- مفهوم نص المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧ ١٩٣

٥٤ - المطلب الاول : التعليق على نص المادة ٧٧ (١) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ١٩٨

٥٥ - المطلب الثاني : فى مواجهة الاحتراف وفساد البحث عن المحليا ٢٠٠
المبحث الثانى

مدى مسئولية الموظف مدنياً عن لخطاه فى تلبية وظيفته ----- ٢٠٣

٥٦ - المطلب الاول : معيار تمييز خطأ الموظف وما اذا كان شخصى ام مرفقى ----- ٢٠٤

٥٧ - اولاً : معيار التمييز ----- ٢٠٤

٥٨ - الفرع الاول : اتجاهات القضاء الإدارى الفرنسى ----- ٢٠٦

٥٩ - المطلب الثانى : مدى المسئولية عن الخطأ الواحد الواقع خارج الخدمة ----- ٢٠٨

٦٠ - المطلب الثالث : مدى اعتبار المصالح الشخصية والمجاملات التى يقوم بها للموظف فى اعمال الإدارة خطأ شخصياً ام مرفقياً ----- ٢١٠

٦١ - للخطأ الشخصى ولوامر الرؤساء ----- ٢١١

المبحث الثانى

الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا ----- ٢١٣

٦٢ - المطلب الاول : معيار الخطأ الشخصى فى قضاء المحكمة الإدارية العليا ----- ٢١٣

٦٣ - المطلب الثانى : مدى اختصاص مجلس الدولة المصرى بالخطأ الشخصى ----- ٢١٤

الفصل الثالث

الاستغلال الوظيفى والجمع بين اكثر من وظيفة

المبحث الأول

اداء الواجبات الوظيفية فى الاوضاع التى يحددها القانون ----- ٢٢٠

٦٤ - المطلب الاول : ما يجب على الموظف من واجبات فى ظل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ٢٢٥

٦٥ - الفرع الاول : اولاً : واجب الطاعة ----- ٢٢٥

٦٦ - (١) مفهوم للطاعة التى يقصدها القانون ----- ٢٢٥

- ٦٧ - (٢) مدى اطاعة لوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح ----- ٢٢٦
- ٦٨ - ثانياً : واجب عدم لفتاء الامرار ----- ٢٢٧
- ٦٩ - ثالثاً : مراعاة الاحكام المالية المعمول بها ----- ٢٢٨
- ٧٠ - رابعاً : الامتناع عن اتيان اعمال تضعه فى موضع الشبهات ----- ٢٢٩
- ٧١ - **المطلب الثانى : الاسلام يحرم الرشوة واستغلال النفوذ تحريماً قاطعاً**
- ٧٢ - الفرع الاول : الاسلام يحرم استغلال النفوذ فى جميع صوره ----- ٢٣٥
- ٧٣ - الفرع الثانى : الاسلام يحرم الرشوة ----- ٢٣٧
- المبحث الثانى**

- الجمع بين اكثر من وظيفة ----- ٢٤٣**
- ٧٤ - **المطلب الاول :الحقوق المالية التى يتقاضاها الموظف فى ظل**
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ٢٤٤**
- ٧٥ - الفرع الاول : اولاً : المرتب ----- ٢٤٤
- ٧٦ - الفرع الثانى : العلاوات والمكافآت والحوافز ----- ٢٤٥
- ٧٧ - انواع العلاوات التى يحصل عليها الموظف ----- ٢٤٥
- ٧٨ - **المطلب الثانى :حقوق مالية لغيرى يحصل عليها الموظف اثناء**
- الخدمة ----- ٢٤٩**
- ٧٩ - رأينا فيما يمنح للعامل من حقوق مالية ----- ٢٥٩

الفصل الرابع

الدور السلبى للمجالس المحلية -----

المبحث الاول

- القانون الذى يحكم الإدارة المحلية ----- ٢٥٥**
- ٨٠ - للتطور القانونى للإدارة المحلية ----- ٢٦٠

المبحث الثانى

- تشكيل المجالس الشعبية المحلية ----- ٢٦٥**
- ٨١ - **المطلب الاول : مدى دستورية تشكيل المجالس الشعبية المحلية** ----- ٢٦١
- ٨٢ - **المطلب الثانى : رئاسة المجالس الشعبية المحلية** ----- ٢٦٩

المبحث الثالث

- اختصاص المجالس الشعبية المحلية ————— ٢٧١
- ٨٣ - الاختصاص الاصيل للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ————— ٢٧١
- ٨٤ - الاختصاص الاشرافى للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات ————— ٢٧٣
- ٨٥ - المطلب الاول : كيفية ممارسة المجالس الشعبية المحلية لاختصاصاتها ————— ٢٧٦
- ٨٦ - المطلب الثانى : الاشراف على المجالس الشعبية المحلية ————— ٢٧٨
- ٨٧ - الفرع الاول : لولا : الاشراف من قبل جهات الإدارة المركزية ————— ٢٧٨
- ٨٨ - ثانياً : الاشراف فى نطاق اللامركزية الإقليمية ————— ٢٨٧
- ٨٩ - المطلب الثالث : الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية وموازنتها ————— ٢٩١

المبحث الرابع

- نظام سير العمل بالمجالس المحلية ————— ٣٠١
- ٩٠ - المطلب الاول : الاحكام الخاصة بأعضاء المجالس المحلية ————— ٣٠١
- ٩١ - لولا : للشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية المجالس المحلية ————— ٣٠١
- ٩٢ - المطلب الثانى : لجراءات الترشيح والانتخاب ————— ٣٠٣
- ٩٣ - الفرع الاول : لولا : العضوية واحوال فقدانها ————— ٣٠٦
- ٩٤ - المطلب الثالث : حقوق اعضاء المجالس المحلية وواجباتهم ————— ٣٠٨
- ٩٥ - الفرع الاول : لولا : ضمانات الاعضاء فى ممارسة مهام العضوية ————— ٣١٢
- ٩٦ - ثانياً : وواجبات اعضاء المجالس الشعبية المحلية والاصال المحظورة عليهم ————— ٣١٢
- ٩٧ - المطلب الرابع : الاحكام الخاصة بمزولة المجالس الشعبية المحلية لاصالها ————— ٣١٤
- ٩٨ - الفرع الاول : لولا : مدة المجالس الشعبية المحلية ولادوار وصحة انعقادها ————— ٣١٤

- ٩٩ - ثانياً : اجتماعات المجالس الشعبية المحلية ----- ٣١٦
 ١٠٠ - ثالثاً : لجان المجالس المحلية ----- ٣١٧
 ١٠١ - الفرع الثانى : اولاً : حل المجالس الشعبية المحلية ----- ٣١٩
 ١٠٢ - ثانياً : اسباب الحل والسلطة المختصة باصدار قرار الحل ----- ٣٢٠
 ١٠٣ - ثالثاً : كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية للوحدات الإدارية عقب الحل ----- ٣٢١

المبحث الخامس

- النظام القانونى للعاملين فى المجالس الشعبية المحلية ----- ٣٢٣
 الباب الثالث

بيع الخدمات العامة عن طريق موظفى الإدارة المحلية

- ١٠٤ - تمهيد وتقسيم ----- ٣٢٩

الفصل الاول

تحديد اسعار الخدمات بين الموظفين

المبحث الاول

مدى اعتبار ذلك جريمة تأديبية يسأل عنها الموظف

- المقام ----- ٣٣٥

- ١٠٥ - المطلب الاول : التعريف بالجريمة التأديبية ----- ٣٣٥

- ١٠٦ - المطلب الثانى : الضمانات التأديبية ----- ٣٣٩

الفصل الثانى

الرشوة طريق الوصول للحصول على الخدمة العامة

المبحث الاول

- التعريف بالمرافق العام وعناصره ----- ٣٤٤

- ١٠٧ - عناصر المرفق العام ----- ٣٤٦

- ١٠٨ - من اقوال لادماء المصريين فى خلق الكون ----- ٣٤٨

- ١٠٩ - الرشوة يحرمها الاسلام ----- ٣٥٠

- ١١٠ - رأينا فى موضوع الرشوة ----- ٣٥٣

الفصل الثالث

إضفاء الصبغة القانونية لتعطيل المصالح العامة للمواطنين

المبحث الاول

- الإدارات القانونية في الإدارة المحلية ٣٥٩
١١١ - مدى قانونية استطلاع رأى مجلس الدولة ٣٦٠
الباب الرابع

مدى فاعلية الرقابة على اعمال الإدارة المحلية

- ١١٢ - تمهيد ونقسام : ٣٦٦

الفصل الاول

عدم فاعلية لجهة الرقابة الإدارية

المبحث الاول

- الرقابة الذاتية او للدخولة ٣٧٣
١١٣ - للمطلب الاول : الرقابة الإدارية لذاتية (للتلقائية) ٣٧٣
١١٤ - للمطلب الثاني : الرقابة بناء على نظم ٣٧٥

المبحث الثاني

- الرقابة الخارجية من الاجهزة الرقابية ٣٧٧
١١٥ - للمطلب الاول : رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ٣٧٧
١١٦ - لاختصاصات الجهاز ٣٧٨
١١٧ - وسائل الجهاز فى ممارسة اختصاصاته ٣٧٩
١١٨ - للمطلب الثانى : رقابة جهاز هيئة الرقابة الإدارية ٣٨٠
١١٩ - لاختصاصات الجهاز ٣٨٣
١٢٠ - لفرع الاول : لولا : سلطات الرقابة الإدارية فى ممارسة اختصاصاتها ٣٨٤
١٢١ - نتيجة مايسفر عنه افعال الرقابة ٣٨٦
١٢٢ - ثانياً : تقييم نظام الرقابة الإدارية الذى تبشره هيئة الرقابة الإدارية ٣٨٧
١٢٣ - مزاي افعال هيئة الرقابة الإدارية ٣٨٧

١٢٤- عيوب الرقابة الإدارية ----- ٣٨٨

١٢٥- ثالثاً : الحقائق عن الرقابة الإدارية ----- ٣٨٩

الفصل الثاني

للرقابة القضائية وطول فترة التقاضي

المبحث الأول

٣٩٩- اختصاص محاكم مجلس الدولة للمصرى -----

١٢٦- المطلب الأول : اختصاص المحكمة الإدارية العليا ----- ٤٠٣

١٢٧- المطلب الثاني : اختصاص محكمة القضاء الإدارى ----- ٤٠٦

١٢٨- المطلب الثالث : اختصاص المحكمة الإدارية ----- ٤٠٩

١٢٩- المطلب الرابع : اختصاص المحاكم التأديبية ----- ٤١٢

١٣٠- المطلب الخامس : هيئة مفوضى الدولة ----- ٤١٧

الفصل الثالث

تعدام الرقابة الرئاسية

المبحث الأول

السلطات الرئاسية العليا فى التشريعات المصرية

السابقة ----- ٤٢٥

المبحث الثاني

اختصاصات سلطات الدولة العليا فى الدستور الحالى ----- ٤٣٢

١٣١- المطلب الأول : شروط تعيين الوزراء واختصاصاتهم ----- ٤٣٨

١٣٢- المطلب الثاني : السلطات التى تتولى الاشراف على الإدارة

المحلية ----- ٤٤٢

١٣٣- الفرع الاول : أولاً : المحاكم فقط ----- ٤٤٣

١٣٤- اختصاصات المحاكم فقط ----- ٤٤٤

١٣٥- ثانياً : كبار معاونى المحاكم فقط ----- ٤٤٨

١٣٦- ثالثاً : المجلس الاعلى للإدارة المحلية ----- ٤٥٠

١٣٧- الفرع الثانى : أولاً : نظام العمد والمشايخ ----- ٤٥٠

١٣٨- الطبيعة القانونية للعد والمشايع ----- ٤٥١

- ١٣٩ - ثانياً : اختصاصات العمد والمشايخ وواجباتهم ----- ٤٥٣
- ١٤٠ - ثالثاً : تأديب العمد والمشايخ ----- ٤٥٤
- ١٤١ - الاختصاص التأديبي الممنوح لمدير الامن ----- ٤٥٥
- ١٤٢ - الاختصاص التأديبي الممنوح للجنة العمد والمشايخ ----- ٤٥٦
- ١٤٣ - الاختصاص التأديبي الممنوح لوزير الداخلية ----- ٤٥٦
- ١٤٤ - التعليق على هذا الفصل ----- ٤٥٨

الباب الخامس

التطور المطلوب للنهوض بالإدارة المحلية

- ١٤٥ - تمهيد وتقسيم : ----- ٤٦٣

الفصل الاول

اعادة النظر في تعيين رؤساء المصالح العامة

المبحث الاول

طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة " جهة الإدارة " - ٤٦٩

- ١٤٦ - للرأى الاول : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تخضع للقانون الخاص ----- ٤٦٩

- ١٤٧ - الرأى لثانى : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تخضع للقانون العام ----- ٤٧٠

- ١٤٨ - للرأى الثالث : علاقة الموظف بالجهة الإدارية علاقة تنظيمية ----- ٤٧٠

- ١٤٩ - المطلب الاول : الاسس التي يتم التعيين في الوظائف العامة بموجبها ----- ٤٧٢

- ١٥٠ - المطلب الثانى : الشروط العامة الواجب توافرها في الموظف العام ----- ٤٧٣

- ١٥١ - المطلب الثالث : طرق اختيار الموظفين العموميين وطريقة تعيينهم ----- ٤٧٨

الفصل الثاني

وضع مبدأ الثواب والعقاب بصورة ذات
قواعـد

المبحث الأول

الجريمة التأديبية والعقوبات
التأديبية

- ١٥٢ - المطلب الأول : الجريمة التأديبية التي يجب معاقبة الموظف بموجبها ----- ٤٨٩ -
١٥٣ - هل المحاكمة التأديبية مستقلة عن المحاكمة الجنائية ؟ ----- ٤٩٠ -
١٥٤ - المطلب الثاني : العقوبات التأديبية ----- ٤٩٢ -
١٥٥ - الفرع الأول : أولاً : من لهم سلطة توقيع العقاب التأديبي ----- ٤٩٣ -
١٥٦ - أ - للمحاكم التأديبية ----- ٤٩٣ -
١٥٧ - ب - الرؤساء الإداريون الذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية ----- ٤٩٥ -
١٥٨ - التعليق على ماسبق ----- ٤٩٥ -
١٥٩ - ثانياً : ضمانات العاملين في مواجهة سلطات التأديب ----- ٥٠٠ -
١٦٠ - المطلب الثالث : وقف الموظف عن العمل وتبعات ذلك الوقف ----- ٥٠٣ -
١٦١ - العقوبات التبعية على الوقف ----- ٥٠٥ -
١٦٢ - محو الجزاءات التأديبية وآثارها ----- ٥٠٦ -

المبحث الثاني

- الاجور والمرتبات والحوافز الخاصة بالموظفين في ظل القانون رقم ٤٧
لسنة ١٩٧٨ ----- ٥٠٨ -
١٦٣ - (١) المرتب ----- ٥٠٨ -
١٦٤ - (٢) العلاوات والمكافآت والحوافز التي يحصل عليها الموظف ----- ٥١٠ -
١٦٥ - التعليق على ماسبق ----- ٥١١ -

المبحث الثالث

- لوائح الجزاءات المعصولة بها في الإدارة المحاربة ----- ٥١٢ -
١٦٦ - رأينا في نص المادة ٩١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ----- ٥١٨ -

الفصل الثالث

الاساليب العلمية الحديثة فى اعمال الإدارة المحاسبية


المبحث الاول

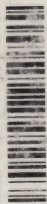
- تعميم نظم الكمبيوتر والميكرو فيلم فى اعمال الإدارة ————— ٥٢٧
- ١٦٧ - ماهو الحاسب الآلى ————— ٥٢٧
- ١٦٨ - السمات والملامح التى يتميز بها نظام المعلومات ————— ٥٢٧
- ١٦٩ - المطلب الاول :اهمية نظم المعلومات بالنسبة للإدارة ————— ٥٣٠
- ١٧٠ - نظرة فى التطور التاريخى لمفهوم المعلومات ————— ٥٣١
- ١٧١ - المطلب الثانى :توابع نظم المعلومات ————— ٥٣٢
- ١٧٢ - للمطلب الثالث : نظم الميكرو فيلم ————— ٥٣٦
- ١٧٣ - دور الارشيف والمحفوظات فى العملية الإدارية ————— ٥٣٦
- ١٧٤ - نظم الميكرو فيلم او المضغرات الفيلمية ————— ٥٣٨
- ١٧٥ - لفوائد التى تعود من هذا للنظام ————— ٥٤٠

المبحث الثانى

وضع برامج زمنية لإنهاء مصالح المواطنين ومتابعة

- جديدة ————— ٥٤٣
- ١٧٦ - وضع برامج تدريب للموظفين لها علاقة بطبيعة عمل —————
- الموظف ————— ٥٤٤
- ١٧٧ - الخاتمة ————— ٥٤٧
- ١٧٨ - نظرة مستقبلية ————— ٥٥٨
- ١٧٩ - قائمة المراجع العربية والاجنبية ————— ٥٦٣
- ١٨٠ - لولا : قائمة المراجع العربية ————— ٥٦٣
- ١٨١ - ثانياً : للمراجع الاجنبية ————— ٥٨١
- ١٨٢ - فهرس ————— ٥٨٧

 Bibliotheca Alexandrina



1044749